



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 26.01.2000
COM(2000) 20 final

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU CONSEIL
ET AU PARLEMENT EUROPÉEN**

**Indicateurs d'intégration des préoccupations environnementales
dans la politique agricole commune**

PRÉFACE

Le Conseil européen de Cardiff, en juin 1998, a invité toutes les formations du Conseil concernées à établir leurs propres stratégies afin de mettre en œuvre l'intégration de l'environnement et du développement durable dans leurs domaines politiques respectifs. Il a notamment invité le Conseil «Agriculture» à entamer ce processus.

Le Conseil européen de Vienne de décembre 1998, a réaffirmé son engagement à intégrer la dimension environnementale et le développement durable dans toutes les politiques communautaires. Il a appelé la Commission à préparer un rapport coordonné sur les indicateurs. Le Conseil «Agriculture» a été invité à poursuivre ses travaux en vue de présenter, au Conseil européen d'Helsinki, une stratégie globale, comprenant un calendrier pour des mesures complémentaires ainsi que des indicateurs. En juillet 1999, le Conseil «Agriculture» a demandé à la Commission un rapport sur les indicateurs agri-environnementaux afin de contribuer aux préparatifs du Conseil européen.

Comme cela est précisé par le document COM(1999) 22 - «Pistes pour une agriculture durable» -, les réformes entreprises dans le cadre de l'Agenda 2000 apportent un élan puissant à l'intégration des préoccupations environnementales dans la politique agricole. La Commission, les États membres, les collectivités locales et les communautés agricoles et rurales disposent maintenant d'un éventail considérable d'instruments pour mettre en place une agriculture durable.

Des indicateurs agri-environnementaux élaborés d'une façon adéquate revêtiront une importance particulière en vue d'améliorer la transparence, la responsabilité et de garantir le succès du suivi, du contrôle et de l'évaluation. Cela contribuera de manière significative à améliorer l'efficacité de la mise en œuvre de la politique et à alimenter les processus d'Evaluation Globale.

Cependant, si l'on veut que ces indicateurs aient un sens, ils doivent donner une image suffisamment précise des processus sous-jacents et des relations qui lient les activités humaines à l'environnement. C'est particulièrement vrai pour l'agriculture où la relation est extrêmement complexe et où l'activité agricole elle-même implique toute une série de processus biophysiques et localisés.

À présent, un ensemble partiel d'indicateurs peut être établi pour suivre l'intégration des préoccupations environnementales dans la politique agricole. Cet ensemble évoluera au fur et à mesure que les indicateurs seront améliorés et complétés. Ils sont basés principalement sur le travail de l'OCDE, complété par celui d'Eurostat, de l'Agence européenne de l'Environnement, du Centre Commun de Recherche et du projet de recherche ELISA. En principe, plusieurs de ces indicateurs pourraient être opérationnels à court ou à moyen terme, à condition que les données adéquates aient été collectées à l'échelle infranationale. Toutefois, il y a des domaines, tels que la gestion de l'exploitation agricole, les habitats, les paysages et la biodiversité, pour lesquels la définition d'indicateurs opérationnels reste un grand défi.

Un certain nombre d'actions essentielles doivent être mises en œuvre pour que le potentiel des indicateurs agri-environnementaux soit pleinement exploité : l'amélioration des indicateurs existants, développement de l'ensemble pour couvrir pleinement le développement durable, amélioration des possibilités de collecte d'informations, développement d'approches liées à l'efficacité environnementale et à la classification des écosystèmes agricoles, développement de méthodes d'évaluation des effets de la PAC sur le plan international et amélioration de la communication sur les questions agri-environnementales.

Le développement, la mise en œuvre et le suivi de la stratégie d'intégration sectorielle définie par le Conseil «Agriculture» seront essentiels au cours des années à venir. Un cadre de suivi possible pour l'avenir est proposé.

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU CONSEIL
ET AU PARLEMENT EUROPÉEN**

**Indicateurs d'intégration des préoccupations environnementales
dans la politique agricole commune**

TABLE DES MATIERES

1	Le contexte politique des indicateurs agri-environnementaux.....	5
1.1	Intégration environnementale.....	5
1.2	Mise en œuvre pratique des politiques : gestion saine et efficace.....	6
1.3	Réforme de la PAC : Vers une agriculture durable.....	6
1.4	Évaluer la prise en compte des préoccupations environnementales dans la PAC ...	10
2	Le développement d'indicateurs pour les politiques agricole et rurale.....	10
2.1	Les spécificités de l'agriculture.....	10
2.2	Le contexte de l'activité agricole.....	11
2.3	L'activité agricole comme activité biophysique.....	12
2.4	Processus environnementaux bénéfiques et nuisibles.....	12
2.5	Spécificités locales.....	13
2.6	Regroupement des données et diversité des approches dans le traitement des impacts globaux.....	14
2.7	Un cadre de travail pour les indicateurs en agriculture.....	14
3	Travaux en cours sur les indicateurs environnementaux.....	16
3.1	La mise en œuvre des politiques agricole et rurale.....	16
3.2	Indicateurs agri-environnementaux en cours d'élaboration.....	16
3.3	Lacunes et défis.....	19
3.4	Suivi de la stratégie d'intégration pour le secteur agricole.....	22
4	Prochaines étapes.....	24
4.1	Développement de l'ensemble d'indicateurs.....	24
4.2	Une stratégie à long terme sur les données nécessaires.....	24
4.3	Élaboration d'indicateurs d'efficacité environnementale.....	26
4.4	Utiliser le paysage pour classer les écosystèmes agricoles européens.....	26
4.5	Rapprocher les préoccupations agri-environnementales du citoyen.....	27
4.6	Élaboration d'indicateurs clés spécifiques pour l'agriculture.....	28
4.7	Calendrier.....	29

1. LE CONTEXTE POLITIQUE DES INDICATEURS AGRI-ENVIRONNEMENTAUX

1.1. Intégration environnementale

1.1.1. Traité d'Amsterdam

Le Traité d'Amsterdam renforce le développement durable comme l'un des objectifs de l'UE, tout en maintenant les bases existantes du Traité pour l'élaboration de la politique environnementale et agricole. Il souligne la nécessité d'intégrer les exigences de la protection environnementale dans la définition et la mise en œuvre de toutes les politiques communautaires. L'agriculture reste une politique communautaire dans laquelle les instruments de la PAC sont décidés par le Conseil des ministres. Cela permet d'élaborer, d'arrêter et d'appliquer les dispositions en matière d'environnement dans l'ensemble de l'UE.

1.1.2. Les mandats de Cardiff et de Vienne

Le Conseil européen de Cardiff, en juin 1998, a entériné le principe selon lequel les principales propositions politiques de la Commission doivent être accompagnées d'une appréciation de leur impact environnemental. Il reconnaît les efforts de la Commission pour intégrer la dimension environnementale dans toutes les politiques communautaires ainsi que la nécessité d'évaluer cette intégration dans chaque décision, y compris celles concernant l'Agenda 2000. Il a suggéré à toutes les formations du Conseil concernées de définir leurs propres stratégies afin de mettre en œuvre l'intégration environnementale et le développement durable dans leurs domaines politiques respectifs. Il a notamment invité le Conseil "Agriculture" à entamer ce processus.

Le Conseil européen de Vienne de décembre 1998 a réaffirmé son engagement à intégrer la dimension environnementale et le développement durable dans toutes les politiques communautaires. Il a invité la Commission à établir un rapport coordonné sur les indicateurs. Le Conseil "Agriculture" a été invité à poursuivre ses travaux en vue de présenter, au Conseil européen d'Helsinki, une stratégie globale, comprenant un calendrier pour les mesures supplémentaires ainsi que des indicateurs. En juillet 1999, le Conseil "Agriculture" a demandé à la Commission un rapport sur les indicateurs agri-environnementaux afin de contribuer aux préparatifs du Conseil européen.

1.1.3. Stratégie d'intégration du Conseil "Agriculture"

La Stratégie adoptée en novembre 1999 répond à la demande du Conseil de Vienne concernant l'intégration des exigences environnementales dans la Politique agricole commune (PAC) par le biais des réformes adoptées dans le cadre d'Agenda 2000. Les mesures comprennent des exigences et des incitations environnementales intégrées dans la politique du marché ainsi que des mesures environnementales ciblées s'inscrivant dans les programmes de développement rural. La Stratégie fixe des objectifs concernant l'eau, les produits agro-chimiques, l'utilisation des terres et des sols, le changement climatique et la qualité de l'air ainsi le paysage et la biodiversité. Elle souligne que la mise en place d'une agriculture durable dépend de l'application par les États membres des mesures existantes et insiste sur la nécessité

d'une surveillance et d'une évaluation rigoureuse de l'intégration, sur la base d'indicateurs environnementaux significatifs.

1.2. Mise en œuvre pratique des politiques : gestion saine et efficace

Au cours de ces dernières années, la Commission, en partenariat avec les États membres, a cherché à améliorer la mise en œuvre et le contrôle des programmes et des dépenses de l'Union européenne. Cette démarche a été entreprise dans le cadre de l'initiative SEM 2000 et fait partie intégrante des propositions de réformes présentées dans le cadre de l'Agenda 2000. Un contrôle renforcé, un suivi et une évaluation accompagneront une subsidiarité plus marquée et une décentralisation des responsabilités. Ces améliorations reflètent également le besoin d'améliorer la responsabilité des décideurs politiques de l'UE devant l'autorité budgétaire et les citoyens de l'UE, et leurs représentants.

L'Agenda 2000 clarifie les rôles respectifs de la Commission, des États membres, et des autres instances impliquées dans la mise en œuvre des politiques de l'agriculture et du développement rural. Un rôle plus important est conféré aux États membres pour ajuster les politiques aux besoins de leur agriculture et de leurs régions rurales, notamment par le biais du règlement (CE) n° 1259/99 établissant des règles communes pour les régimes de soutien direct dans le cadre de la politique agricole commune et le règlement (CE) n° 1257/99 concernant le soutien au développement rural. Ces deux règlements, en particulier, contiennent des exigences renforcées de suivi et de présentation de rapports.

En ce qui concerne l'évaluation, de nouvelles conditions s'appliquent aux dépenses de la PAC. Des règles communes concernant tous les paiements directs ont été établies, y compris pour ce qui est des Organisations communes des marchés. L'évaluation quantitative des programmes de développement rural a été renforcée afin d'assurer une évaluation efficace avant, pendant et après les mesures. Une appréciation de l'impact environnemental de ces politiques constituera un élément important de l'évaluation. La Commission présentera une synthèse au niveau communautaire des évaluations effectuées pendant et après les mesures.

Des indicateurs agri-environnementaux élaborés de façon adéquate revêtiront une importance particulière pour améliorer la transparence, la responsabilité et garantir le succès du suivi, du contrôle et de l'évaluation. Cela contribuera de manière significative à améliorer l'efficacité de la mise en œuvre de la politique et à alimenter les processus d'évaluation globale.

1.3. Réforme de la PAC : Vers une agriculture durable¹

1.3.1. L'intégration des préoccupations et exigences environnementales dans la PAC

1.3.1.1. L'interaction entre agriculture et environnement

Historiquement, l'agriculture a façonné de nombreux paysages européens au fil des siècles. Cela a donné naissance à un environnement semi-naturel unique, offrant une grande variété d'habitats et d'espèces dont l'existence dépend du maintien de l'agriculture. Cependant, en tant qu'activités commerciales, l'agriculture et la

¹ "Pistes pour une agriculture durable" COM(1999) 22.

silviculture ont essentiellement pour but de produire et sont de ce fait tributaires de la disponibilité des ressources naturelles dont l'exploitation exerce une pression sur l'environnement. De plus en plus, le développement d'activités commerciales fait peser de nouvelles pressions environnementales sur le capital naturel. L'évolution technologique et les critères commerciaux visant à maximiser les rendements et à minimiser les coûts ont eu pour effet une forte intensification de l'agriculture au cours des quarante dernières années.

L'intensification de l'agriculture peut conduire à la dégradation du sol, de l'eau et de l'air. Au cours des dernières décennies, l'opinion publique est devenue de plus en plus consciente de ce que les paysages variés et la biodiversité qui s'y rattache sont aussi menacés par l'intensification de l'agriculture. Par ailleurs, ils sont également mis en péril par la marginalisation et l'abandon de l'utilisation des terres, essentiellement imputables à des raisons économiques. Ces défis opposés lancés aussi bien par l'intensification que par l'abandon de l'agriculture soulignent la complexité de la relation entre agriculture et environnement.

1.3.1.2. Agriculture durable

La relation que l'on souhaite établir entre l'agriculture et l'environnement peut être définie par les termes "agriculture durable". La durabilité est le concept fondamental du Cinquième Programme d'Action en matière d'Environnement, où le développement durable est considéré comme un développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations à venir de satisfaire leurs propres besoins. Cela signifie qu'il faut maintenir l'équilibre général et la valeur du capital naturel et procéder à une étude à long terme des coûts et avantages socio-économiques réels de la consommation et de la protection.

À un premier niveau, pratiquer une "agriculture durable" équivaudrait à gérer les ressources naturelles de manière à garantir que l'on puisse également en tirer profit à l'avenir. Cette définition restreinte de la durabilité ne reflète dans de nombreux cas que le seul intérêt *économique* des agriculteurs.

Une vision plus élargie étend cependant la notion de durabilité à un ensemble plus vaste de caractéristiques liées à la terre et à son utilisation, telles que la protection des paysages, des habitats et de la biodiversité, ainsi qu'à des objectifs généraux tels que la qualité de l'eau potable et de l'air. Si l'on considère la question dans cette optique plus globale, l'utilisation des terres et des ressources naturelles à des fins de production agricole doit tenir compte de la protection de *l'environnement* et du patrimoine culturel.

Enfin, la durabilité doit refléter les valeurs de la société relatives à la fonction *sociale* de l'agriculture, au maintien de la viabilité des communautés rurales et à un modèle équilibré de développement.

L'agriculture durable doit donc remplir des fonctions de production, de protection de l'environnement et des fonctions sociales. Le présent document se limite, dans la droite ligne du mandat donné par le Conseil, aux indicateurs nécessaires pour évaluer le rôle de cette fonction de protection de l'environnement dans l'agriculture. D'autres travaux devront être menés pour fournir un jeu complet d'indicateurs. Cela doit se faire en élaborant des indicateurs appropriés, permettant de mesurer l'efficacité en termes d'environnement.

1.3.1.3. Principes régissant les politiques agri-environnementales

C'est la complexité de la relation entre l'agriculture et l'environnement – processus préjudiciables et bénéfiques, diversité des conditions locales et des systèmes de production – qui a conditionné l'approche de l'intégration dans ce secteur. Le principe de "bonnes pratiques agricoles", correspondant au type d'agriculture que pratiquerait un agriculteur sensé, dans la région concernée, est essentiel pour comprendre cette relation. En se basant sur ce principe :

- Les agriculteurs doivent respecter le niveau minimum d'exigences générales en matière de protection de l'environnement sans recevoir de rémunération particulière pour ce faire. Cela signifie que tous les agriculteurs sont tenus de respecter les dispositions législatives contraignantes quant à l'utilisation des pesticides, des engrais, de l'eau et, le cas échéant, les orientations nationales et régionales relatives aux bonnes pratiques agricoles.
- Toutefois, lorsque la société leur demande de réaliser des objectifs à caractère environnemental allant au-delà du niveau de base des bonnes pratiques agricoles et que les agriculteurs, de ce fait, supportent des dépenses ou subissent une perte dans leur revenu, la société devra alors les rémunérer pour ce service rendu à la collectivité.

Cette approche est basée sur le Principe du Pollueur-Payeur. Selon ce principe, les agriculteurs supportent les frais de mise en conformité jusqu'à un niveau de référence de "bonnes pratiques agricoles", qui se reflète dans les droits de propriété. Néanmoins, dans les régions rurales, les objectifs en matière de protection de l'environnement sont souvent plus ambitieux que les "bonnes pratiques agricoles". Dans de tels cas, les objectifs environnementaux ne seront atteints que s'ils sont correctement rémunérés. Il est donc opportun de rémunérer les agriculteurs afin qu'ils protègent l'environnement au travers de ressources ou de facteurs de production privés, pour autant que ces services dépassent le cadre des bonnes pratiques agricoles.

1.3.1.4. Réforme de la PAC

Les réformes entreprises dans le cadre de l'Agenda 2000 constituent un important pas en avant dans la mise en pratique de cette approche. Dans le règlement établissant les règles communes, les États membres sont invités à prendre les mesures nécessaires en matière de protection de l'environnement. Ce règlement comprend trois niveaux d'actions. Le premier vise à appliquer des restrictions contraignantes. Ces mesures sont déjà obligatoires dans les États membres en ce qui concerne, par exemple, la pollution de l'eau par les nitrates. Deuxièmement, les États membres peuvent appliquer une écoconditionnalité, en subordonnant les paiements directs versés au titre de la PAC au respect des exigences en matière de protection de l'environnement. Troisièmement, les États membres peuvent avoir recours à des programmes agri-environnementaux pour protéger ou mettre en valeur l'environnement en allant au-delà des bonnes pratiques agricoles. Par ailleurs, alors que la PAC est une politique européenne commune, l'Agenda 2000 reconnaît que la diversité de l'environnement agricole à travers l'Europe impose l'idée d'une telle politique décentralisée.

La mise en œuvre de ces mesures par les États membres doit donc leur permettre d'améliorer l'équilibre entre l'agriculture et l'environnement. Cela peut éliminer les

effets préjudiciables de l'agriculture et en améliorer la performance en tant que secteur en harmonie avec l'environnement. La société dans son ensemble, bien que préparée à tenir compte des intérêts sociaux et économiques légitimes de ce secteur, n'acceptera pas que le financement de la PAC conduise à une dégradation de l'environnement dont elle devrait à son tour subir le coût. Il sera néanmoins nécessaire de suivre et d'analyser avec soin l'évolution de tous les secteurs agricoles, indépendamment du niveau d'intervention de la PAC.

En ce qui concerne les secteurs couverts par l'Agenda 2000, le Sommet de Berlin prévoit des rapports ou des analyses à moyen terme dans les cinq prochaines années : grandes cultures, système des quotas laitiers, oléagineux, situation budgétaire. Toutes les propositions législatives suscitées par ces analyses devront faire l'objet d'une évaluation environnementale appropriée. Les secteurs non couverts par l'Agenda 2000 et qu'il est prévu de réviser seront soumis à une évaluation environnementale.

L'Agenda 2000 a fourni un effort considérable afin de corriger les effets négatifs les plus apparents de l'ancienne PAC sur l'environnement, en fournissant aux États membres un ensemble d'instruments. Une tâche essentielle, à l'avenir, consistera à suivre et à évaluer la mise en œuvre de ces instruments et leur efficacité.

1.3.2. Enjeux pour l'avenir : environnement et commerce, préoccupations des consommateurs, élargissement

Les fondements du modèle européen résident dans la nature multifonctionnelle de l'agriculture européenne et le rôle qu'elle joue dans l'économie et l'environnement, dans la société et la préservation du paysage. Cela entraîne un besoin spécifique particulier de maintien de l'agriculture dans toute l'Europe et de protection des revenus des agriculteurs.

Les réformes agricoles de l'Agenda 2000 sont considérées comme étant des éléments essentiels dans le cadre de la définition du mandat de négociation de la Commission pour le prochain Cycle de négociations de l'Organisation Mondiale du Commerce. L'UE devra prendre une part active à ces négociations afin d'une part de sauvegarder le modèle européen et d'autre part de profiter des opportunités offertes par les marchés internationaux. Il sera particulièrement important de préserver la capacité des personnes employées dans le secteur agricole à fournir des biens publics, notamment en ce qui concerne l'environnement et la viabilité des zones rurales. En même temps, il faudra entièrement respecter les engagements internationaux souscrits dans le cadre des Accords Multilatéraux sur l'Environnement et prendre en compte les préoccupations légitimes des pays en voie de développement. Les indicateurs devraient jouer un rôle potentiellement important dans l'élaboration de stratégies adaptées dans des domaines tels que le changement climatique.

Un système solide et cohérent d'indicateurs agri-environnementaux contribuera à la détection des problèmes environnementaux et aidera l'Union européenne à expliquer à ses citoyens ce qu'elle fait et ce qu'il reste à faire pour promouvoir l'agriculture durable en Europe et à un niveau international. Cela aidera également les partenaires commerciaux de l'UE à comprendre l'importance que l'Europe attache à la fonction environnementale de son agriculture.

On peut répondre partiellement aux préoccupations accrues des consommateurs quant à la sécurité, l'origine et à la qualité des produits agricoles par une meilleure

information et une plus grande transparence sur les pratiques agricoles. Encore une fois, cela sera d'une importance cruciale dans le contexte international au cours des prochaines années.

Enfin, l'élargissement lancera des défis particuliers à la politique agri-environnementale. Une image plus claire des pratiques durables (et non durables) dans l'Union ainsi qu'un ensemble d'indicateurs adéquats aideront les pays candidats à l'adhésion à s'adapter à l'acquis communautaire. Il ne faut pas oublier que l'Europe Centrale et Orientale comporte de nombreuses régions à très haute valeur naturelle qui pourraient se trouver menacées par l'abandon des terres ou l'intensification incontrôlée de l'agriculture. Il convient également de tenir compte de l'impact environnemental indirect de la PAC dans les pays avec lesquels l'Union européenne a conclu des accords de coopération dans les domaines de l'économie ou du développement.

1.4. Évaluer la prise en compte des préoccupations environnementales dans la PAC

Les réformes entreprises dans le cadre de l'Agenda 2000 apportent un élan puissant à la prise en compte des préoccupations environnementales dans la politique agricole. La Commission, les États membres, les collectivités locales et les communautés agricoles et rurales disposent maintenant d'un éventail considérable d'instruments pour mettre en place une agriculture durable. Des indicateurs agri-environnementaux adéquats peuvent contribuer à fournir des informations aux parties impliquées dans l'élaboration et la mise en œuvre de ces politiques. Ces indicateurs doivent remplir au moins cinq critères. Ils doivent permettre à ceux qui décident et appliquent la politique et ainsi qu'au grand public :

- d'identifier les principales questions agri-environnementales se posant actuellement en Europe,
- de comprendre, suivre et évaluer la relation entre les pratiques agricoles et leurs effets bénéfiques et nuisibles pour l'environnement,
- d'évaluer la mesure dans laquelle les politiques agricoles répondent à la nécessité de promouvoir une agriculture respectueuse de l'environnement et de le faire savoir aux décideurs politiques et à l'opinion publique,
- de suivre et d'évaluer la contribution environnementale au niveau local que les programmes communautaires apportent à l'agriculture durable,
- dresser la carte de la diversité des écosystèmes agricoles dans les États membres et les pays candidats. Cela est particulièrement pertinent lorsqu'il s'agit d'expliquer aux partenaires commerciaux de l'UE la spécificité de l'environnement agricole en Europe.

2. LE DEVELOPPEMENT D'INDICATEURS POUR LES POLITIQUES AGRICOLE ET RURALE

2.1. Les spécificités de l'agriculture

Les Conseils de Cardiff et de Vienne ont souligné l'importance de la mise au point d'indicateurs environnementaux afin de soutenir les stratégies sectorielles du Conseil. Les indicateurs d'intégration environnementale ont pour but de contribuer à évaluer

dans quelle mesure les préoccupations environnementales ont été intégrées dans les politiques sectorielles. À cette fin, ils doivent intervenir à un certain nombre de niveaux - politique, activité humaine et environnement - et refléter la chaîne complexe de cause à effet. Les informations relatives au préjudice réel subi par l'environnement et à son évaluation économique doivent être complétées par une analyse des causes et de la contribution du secteur au problème. De cette façon, on garantira une évaluation équilibrée de l'efficacité des instruments politiques actuels tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du secteur. Ce n'est que de cette manière qu'il est possible de transformer des données relatives aux activités humaines et à la situation de l'environnement en informations utiles à la prise de décisions politiques.

Ces indicateurs devraient donc permettre de mieux comprendre les questions complexes dans les domaines de l'agriculture et de l'environnement, de montrer les évolutions dans le temps et de fournir des informations quantitatives. Tous ces éléments sont nécessaires pour fixer des objectifs et en assurer le suivi.

Cependant, si l'on veut que ces indicateurs aient un sens, ils doivent donner une image suffisamment précise des processus sous-jacents et des relations entre les activités humaines et l'environnement. C'est particulièrement vrai pour l'agriculture où la relation est extrêmement complexe et où l'activité agricole elle-même implique toute une série de processus biophysiques et localisés.

2.2. Le contexte de l'activité agricole

À la différence de nombreux autres secteurs, l'agriculture est un domaine dans lequel l'intervention publique est la norme plutôt que l'exception. Cela fait de l'agriculture une activité particulièrement sensible aux changements dans la politique publique. Les décisions des agriculteurs sont lourdement influencées par les mesures de soutien du marché, les paiements directs, la politique agri-environnementale et la législation en matière d'environnement.

Néanmoins, des réformes récentes de la PAC ont encouragé les agriculteurs à davantage s'orienter vers le marché, notamment par des réductions du soutien des prix et par le développement de niches de marché et de produits à très haute valeur ajoutée. Les décisions concernant la production et la gestion des exploitations agricoles sont de plus en plus sensibles à l'évolution du prix des intrants et des produits.

En outre, depuis la fin des années 50, le secteur a connu une évolution rapide, bien que géographiquement disparate, en matière de technologie et de niveaux de compétences. Puisque ces changements ont également caractérisé l'agriculture dans les pays développés hors d'Europe qui ont traditionnellement moins soutenu leur agriculture, une grande partie de l'intensification de l'agriculture se serait produite, même en l'absence de la PAC.

Les attitudes des consommateurs et des producteurs façonnent de plus en plus les pratiques agricoles. Ces changements d'attitudes ont une forte influence sur la manière dont on répond aux préoccupations environnementales, par exemple dans le développement de services environnementaux et de marchés de produits biologiques.

L'amélioration des pratiques agricoles joue un rôle important dans l'augmentation de la sécurité et de la qualité des produits alimentaires pour les consommateurs. La

combinaison de ces aspects peut contribuer à améliorer la santé des exploitants agricoles, des travailleurs et des consommateurs.

Le large éventail de ces facteurs contextuels montre le rôle et les limites de la politique dans le modelage des activités agricoles et des effets connexes sur l'environnement, résultant des mesures de la PAC. Comprendre l'importance des développements du marché, du progrès technologique et des changements d'attitudes permettra à la politique d'être ciblée sur les points où elle est le plus efficace.

Une autre caractéristique de l'agriculture dans l'Union européenne est qu'elle est couverte par une politique commune dans laquelle les exigences environnementales sont expressément prises en compte. Une réponse politique vis à vis de l'environnement est maintenant partie intégrante de la PAC ; la question clé est dorénavant d'en évaluer la portée et l'efficacité.

2.3. L'activité agricole comme activité biophysique

Une seconde caractéristique de l'agriculture est qu'en raison de sa nature biophysique, elle fait partie des écosystèmes locaux plutôt qu'elle ne coexiste avec eux. Bien entendu, en cherchant à transformer la nature en production agricole, une série d'éléments externes est introduite dans le système, des ressources naturelles sont utilisées ou consommées et de nouveaux éléments physiques ou biologiques sont produits. Il faut des informations relativement détaillées pour caractériser les facteurs de production (produits chimiques, énergie et eau), la couverture et l'utilisation des sols (topologie, méthodes de culture et d'élevage) et la gestion des exploitations agricoles. Dans de nombreux cas, l'agriculture durable est le produit d'un mélange réussi des facteurs de production, de l'utilisation des terres et des pratiques culturelles adaptées aux conditions spécifiques locales.

Alors qu'une description détaillée des pratiques agricoles aide à comprendre les processus qui pilotent de l'agriculture durable, la diversité même des pratiques agricoles et des conditions locales est difficile à saisir à un niveau global. C'est pourquoi il est particulièrement important de développer des indicateurs qui captent les tendances clés dans l'activité agricole : expansion-retrait, intensification-extensification, spécialisation-diversification, marginalisation-concentration. Ces indicateurs doivent être disponibles à des niveaux géographiques différents afin d'identifier aussi bien les tendances nationales que les concentrations localisées des diverses pratiques. Ce type d'indicateurs devrait permettre aux décideurs politiques ainsi qu'à l'opinion publique de mieux comprendre la configuration et les caractéristiques du secteur agricole d'un point de vue environnemental

2.4. Processus environnementaux bénéfiques et nuisibles

La relation entre l'environnement et l'agriculture est tout à fait particulière et la nature même des conséquences y est différente de celle des autres secteurs économiques. L'agriculture est de loin le plus grand utilisateur de terres. D'un côté, certains systèmes agricoles exercent des pressions préjudiciables sur l'environnement et la sécurité des produits alimentaires, comme par exemple, l'accumulation d'éléments fertilisants et de pesticides dans le sol et dans l'eau, le tassement et l'érosion du sol ou les prélèvements excessifs d'eau pour l'irrigation. De l'autre côté, une grande partie de l'environnement rural mise en valeur en Europe est le fruit du travail des agriculteurs et en dépend des systèmes agricoles appropriés contribuent à

préserver les paysages et les habitats ainsi qu'une série de conditions favorables aux processus bénéfiques à l'environnement. Certains de ces processus peuvent se résumer ainsi :

Relation	Processus
Pollution de l'environnement	Accumulation de nitrates et autres reliquats minéraux, résidus de pesticides, salinisation, émissions d'ammoniac et de méthane
Raréfaction des ressources environnementales	Utilisation inadéquate de l'eau et du sol, destruction de la couverture du sol semi-naturelle et naturelle.
Préservation et amélioration de l'environnement	Création/préservation des paysages, des habitats, de la couverture du sol, préservation de la diversité génétique en agriculture, production de sources d'énergie renouvelables

Il convient de ne pas sous-estimer le potentiel de certains types d'activité agricole à contribuer de façon significative aux objectifs environnementaux, en particulier dans un contexte politique favorable. La production de bio-combustibles peut notamment contribuer de façon importante à contrecarrer le processus de changement climatique.

Elaborer des indicateurs correspondant à la fois aux effets bénéfiques et préjudiciables est une tâche capitale pour la définition d'un cadre opérationnel pour une agriculture durable.

2.5. Spécificités locales

Dans le cadre du suivi des politiques rurales et des programmes agri-environnementales, les indicateurs doivent refléter les caractéristiques spécifiques des sites concernés et les critères des programmes pour qu'ils aient un sens. Des indicateurs moins spécifiques des situations locales, plus facilement disponibles, donnent peu d'informations sur les effets produits dans des régions données. En fait, ils risquent de ne pas réussir à informer sur des évolutions significatives à un niveau local ou régional.

La mise au point d'indicateurs environnementaux pour l'agriculture nécessite une approche différenciée, qui reflète la diversité des structures économiques selon les régions et la diversité des conditions naturelles. Les données disponibles qui, le plus souvent, sont agrégées à un niveau très élevé, peuvent fournir des enseignements mais - faute d'une différenciation par région - elles peuvent aussi prêter à confusion notamment en ce qui concerne la biodiversité ou la qualité de l'eau.

Une approche spécifique des situations locales est nécessaire. D'abord, elle offre une image précise de la situation de l'environnement dans une région donnée et des effets des activités agricoles locales. Ensuite, elle est, en principe, le niveau auquel les politiques agri-environnementales définissent des bonnes pratiques agricoles et elle offre donc des synergies naturelles entre les programmes et les autres politiques environnementales. L'efficacité de l'évaluation dépendra d'une focalisation adéquate à ce niveau. Par ailleurs, l'impact de nombreux processus polluants, appauvrissants ou bénéfiques vis à vis des ressources naturelles, dépendra des caractéristiques spécifiques locales telles que la géologie, la topographie ou le climat. Enfin, une approche axée sur les spécificités locales permet d'étudier les écosystèmes d'une

manière holistique et de traiter des caractéristiques systémiques, comme la qualité et la vulnérabilité des milieux.

Un contexte systémique d'indicateurs agri-environnementaux pertinent peut être fourni par le concept de "paysage", en tant qu'espace cultivé - et en partie semi-naturel- à l'intérieur duquel la production agricole prend place et qui est caractérisé par l'ensemble de ses caractéristiques biophysiques, géophysiques et culturelles. Ce type de description du paysage permet de rassembler de manière cohérente un vaste éventail de caractéristiques locales spécifiques.

2.6. Regroupement des données et diversité des approches dans le traitement des impacts globaux

Alors que l'on dispose d'une certaine quantité d'informations concernant l'impact de l'agriculture sur les ressources naturelles au niveau national et au niveau de l'UE, une grande partie d'entre elles est basée sur des estimations et la macro-modélisation plutôt que sur le regroupement d'informations locales. Un lien beaucoup plus clair doit être établi entre les niveaux locaux et global. Ceci revêt une importance particulière si l'on veut situer l'agriculture dans un contexte global de pollution et apprécier son interaction avec l'économie dans son ensemble.

Il existe des difficultés particulières en ce qui concerne la biodiversité, les habitats et les paysages pour lesquels outre la réserve globale d'espèces ou d'habitats naturels, il existe un intérêt particulier pour la différenciation et la diversité. Les Européens sont attachés aux zones rurales, non seulement parce qu'elles recèlent des paysages intéressants du point de vue esthétique et une flore et une faune riches, mais aussi parce qu'elles sont très différentes les unes des autres et présentent une grande diversité parmi les espèces qui y vivent. L'activité agricole joue un rôle important dans le maintien de cette différenciation.

Les impacts globaux doivent refléter la fois les effets cumulatifs et les effets différenciés obtenus en agrégeant l'état de l'environnement dans des sites spécifiques. À cet égard, le paysage (selon la définition ci-dessus) peut jouer un rôle important dans la classification des écosystèmes européens différenciés. En tenant compte des questions de vulnérabilité et de qualité, il permet également une vision spatiale des zones exposées à des risques environnementaux à travers l'UE.

2.7. Un cadre de travail pour les indicateurs en agriculture

Le cadre "DSR" de l'OCDE² et le modèle "DPSIR"³ de l'Agence européenne de l'Environnement qui sont tous deux dotés d'un certain degré de flexibilité afin de permettre une adaptation aux secteurs spécifiques, fournissent la base d'un cadre d'indicateurs agri-environnementaux.

La situation actuelle de l'environnement agricole et son évolution au fil du temps occupent une place centrale dans le cadre de travail. Les indicateurs d'état révèlent tous les changements indésirables à combattre (notamment, les concentrations de nitrates ou de pesticides dans l'eau) ainsi que les situations particulièrement

² Forces motrices-État-Réponse.

³ Forces motrices - Pression-État-Impact-Réponse.

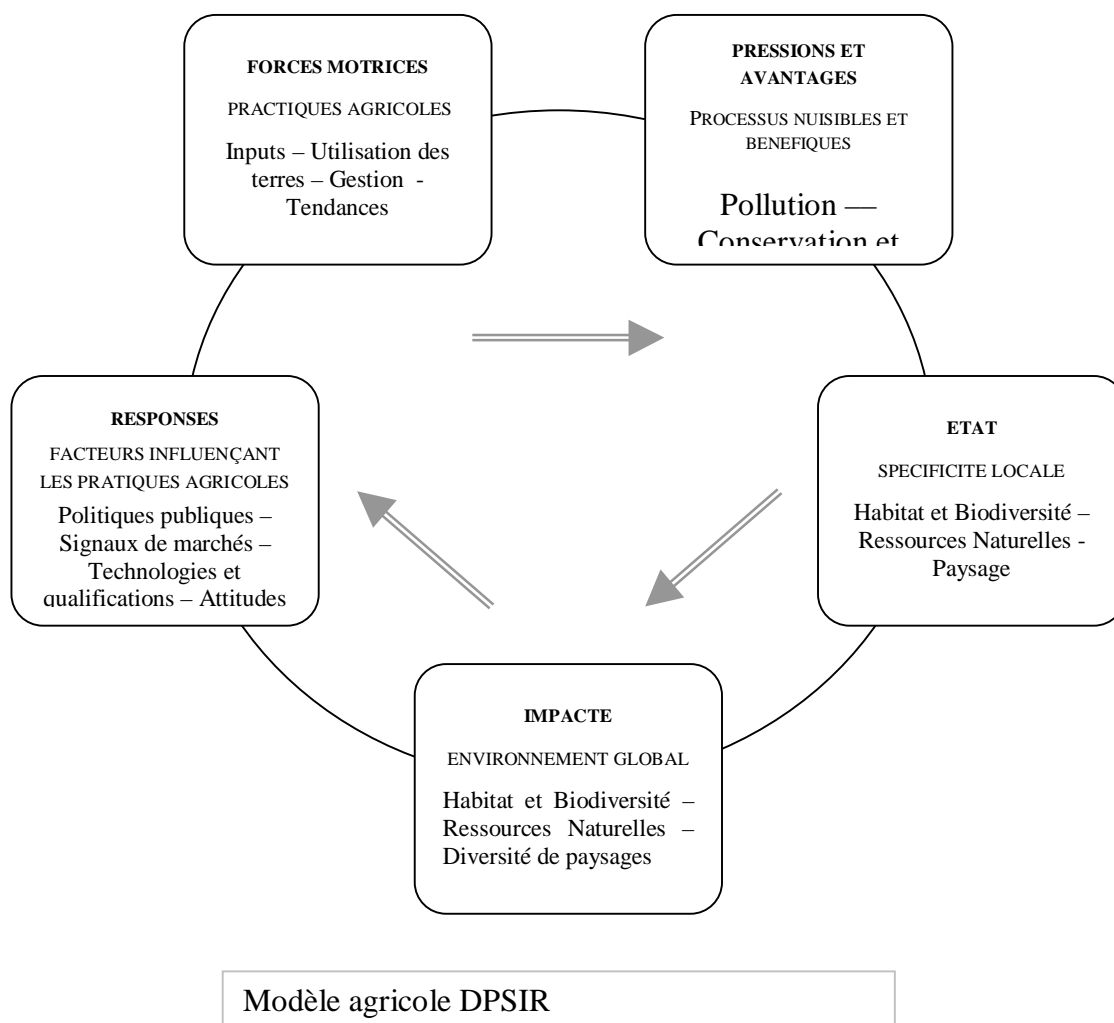
désirables devant être préservées (notamment de nombreux paysages agricoles ou des habitats présentant un intérêt particulier).

La deuxième étape consiste à identifier les **pressions** ayant généré des changements indésirables et les **bénéfices** pour l'environnement découlant de l'exploitation agricole et ayant contribué à préserver ou à améliorer l'environnement. Ces deux aspects ont respectivement un **impact** négatif et positif sur l'environnement.

La troisième étape consiste à établir un lien entre les pressions et les processus et les forces motrices de l'économie (activités des exploitants agricoles qui sont elles-mêmes conditionnées par les forces du marché), car ce sont ces forces qui sont directement influencées par la politique agricole et c'est à ce niveau que le processus d'intégration est mis en œuvre.

Enfin, il est nécessaire de contrôler l'efficacité de la **réponse** de la société à ces problèmes. Les mesures agri-environnementales ont-elles l'effet désiré, sont-elles suffisamment rapides ou posent-elles des problèmes imprévus ?

Ce cadre de travail permet de formuler les questions pertinentes et d'identifier les réponses à ces questions, c'est-à-dire les indicateurs.



3. TRAVAUX EN COURS SUR LES INDICATEURS ENVIRONNEMENTAUX

Un travail considérable a déjà été entrepris en Europe aux niveaux européen, national, régional et local sur les indicateurs. La plupart des avancées les plus innovatrices et prometteuses se trouve au plan national et au plan infranational. Cependant, pour des raisons de cohérence et de collecte des données, ce rapport se concentre sur les indicateurs élaborés en coopération avec les États membres ainsi que sur ceux existant au niveau de l'UE.

3.1. La mise en œuvre des politiques agricole et rurale

3.1.1. Suivi

L'article 43, paragraphe 1, du règlement concernant le développement rural stipule que les plans de développement rural doivent inclure «des dispositions prises en vue d'assurer une mise en œuvre efficace et adéquate des plans, y compris en matière de suivi et d'évaluation» ; l'article 48, paragraphe 2, du même règlement prévoit que «le suivi est réalisé au moyen d'indicateurs physiques et financiers».

La Commission a soumis un ensemble d'indicateurs communs aux États membres, ainsi qu'une structure commune pour présenter ces indicateurs. Cela fournira un niveau de base d'informations harmonisées sur la mise en œuvre des mesures de développement rural dans les États membres/régions, informations qui peuvent être regroupées au niveau de la communauté. L'objectif final est d'obtenir une indication claire de l'évolution des mesures appliquées dans les États membres/régions, qui serviront de base aux comptes rendus annuels d'avancement.

Le règlement relatif aux règles communes pour les régimes d'aide directe invite les États membres à informer la Commission en détail des mesures prises pour appliquer le règlement, y compris des cas de non-respect des exigences en matière de protection de l'environnement. Il est nécessaire d'harmoniser ces travaux afin d'élaborer des indicateurs réellement significatifs au niveau de l'Union européenne.

3.1.2. Evaluation

Les programmes de développement rural et les paiements dans le cadre des programmes de soutien sont soumis à évaluation (ex ante, intermédiaire et ex post) conçue pour en apprécier l'impact. Ces évaluations tiendront compte de la nécessité de mieux intégrer l'environnement dans les organisations communes de marché.

La Commission fournira les orientations et établira avec les États membres les indicateurs appropriés pour évaluer l'efficacité de ces programmes et de ces politiques, en mettant l'accent sur les résultats et l'impact.

3.2. Indicateurs agri-environnementaux en cours d'élaboration

3.2.1. OCDE

L'OCDE a entrepris des travaux considérables qui ont été rendus possibles en grande partie grâce aux apports des États membres et des Services de la Commission. Treize domaines d'indicateurs ont été identifiés : éléments fertilisants, pesticides, utilisation de l'eau, utilisation et conservation des terres, qualité des sols, qualité de l'eau, gaz à effet de serre, biodiversité, habitats de la faune sauvage, paysages agricoles, gestion

des exploitations agricoles, ressources financières agricoles, questions socio-culturelles. En outre, un ensemble complémentaire d'indicateurs contextuels traitant de la couverture et l'utilisation des sols a été mis au point.

Dans ces domaines, environ trente indicateurs ont été sélectionnés pour un développement à court terme tandis que plus de vingt indicateurs auront besoin d'être affinés à moyen et long terme. L'OCDE a élaboré sa propre banque de données mais la plupart des indicateurs mis au point reposeront sur les chiffres existants au niveau national ou des nouvelles données non collectées. Pour trois domaines d'indicateurs (éléments fertilisants, pesticides, gaz à effet de serre), on considère que la collecte des données et la mesure des indicateurs sont déjà bien avancées et sont en cours de redéfinition. Les autres domaines, qui ont été discutés en détail lors d'un séminaire, à York, en septembre 1998, doivent encore être travaillés.

Le Secrétariat de l'OCDE a l'intention de demander à ses pays membres de fournir, sur une base ad hoc, les données manquantes appropriées. Cela se fera au moyen d'un questionnaire régulièrement diffusé et mis à jour.

3.2.2. *EUROSTAT*

En tant qu'Office Statistique officiel de l'Union européenne, les travaux d'Eurostat ont principalement pour but de fournir les informations statistiques de base demandées par la Commission. Par conséquent, depuis de nombreuses années, Eurostat collecte des statistiques de base concernant l'agriculture et gère 3 thèmes agricoles principaux : l'Enquête sur la structure des exploitations, les enquêtes sur les effectifs et sur les rendements (y compris sur l'utilisation des terres agricoles) et les comptes économiques de l'agriculture, y compris les prix. Des données complémentaires sont fournies par le RICA⁴ qui est géré par la DG Agriculture.

L'actuel programme de travail en matière de statistiques et d'indicateurs environnementaux qui se fonde sur le 5ème Programme d'Action pour l'Environnement comprend le développement des aspects environnementaux de l'agriculture. Une première étape a consisté à utiliser autant que possible les statistiques, enquêtes et autres données agricoles disponibles. Les bilans minéraux et l'utilisation des pesticides, domaines dans lesquels des méthodologies sont en cours d'élaboration et pour lesquels on recherche actuellement des sources d'informations, ont été identifiés comme prioritaires.

La publication de la brochure "Agriculture, Environnement, Développement rural : Faits et chiffres"⁵ constitue une première tentative de rassemblement de toutes les données disponibles. Elle couvre, notamment, les domaines suivants : dynamique économique et de l'emploi, évolution des cultures, spécialisation, intensification, concentration, cultures non alimentaires, agriculture biologique, mesures agri-environnementales, Natura 2000, sylviculture, eau, azote, pesticides, changement climatique, acidification, paysage, sols et développement rural.

En outre, à la suite de la Communication de la Commission au Conseil sur les indicateurs environnementaux et la comptabilité verte⁶, Eurostat a identifié les

⁴ Réseau d'information comptable agricole.

⁵ Commission européenne, 1999.

⁶ COM(94) 670 final.

principales pressions résultant d'activités humaines et s'exerçant sur l'environnement ainsi que les indicateurs nécessaires pour décrire ces pressions. Les premiers résultats, à savoir 60 indicateurs de pression (dont certains étaient directement liés à l'agriculture) couvrant dix domaines environnementaux, ont été publiés en 1999. La deuxième édition de cette publication (prévue pour 2000) examinera de plus près la contribution aux pressions des différents secteurs, dont l'agriculture.

Eurostat a organisé plusieurs séminaires et ateliers afin de faire progresser les travaux agri-environnementaux. Le plus récent de ces séminaires qui s'est tenu en juillet 1999 à Copenhague, en collaboration avec Danmark Statistics, avait pour but de mieux faire connaître les travaux en cours dans les organes statistiques nationaux, les ministères de l'agriculture, l'AEE et les services de la Commission.

Sur la base des données contenues dans le module CORINE Couverture des Sols, différents services de la Commission ont entrepris des travaux afin d'élaborer un indicateur de diversité de couverture des sols. Ces travaux comprenaient la collecte de données et la définition de méthodologies de traitement en vue de rendre l'indicateur opérationnel et de permettre l'analyse de son évolution au fil du temps⁷.

3.2.3. *Agence européenne pour l'environnement*

Les priorités pour l'AEE sont les suivantes : émissions, déchets, protection de la nature, qualité de l'air, eau, zones marines et côtières, sols, couverture des sols, substances chimiques, bruit, incidence sur la santé. L'AEE n'a pas étudié spécifiquement les indicateurs agri-environnementaux, même si une grande partie de ses travaux peuvent être appliqués à ce domaine.

L'Agence produit régulièrement un rapport analytique sur l'état de l'environnement et publiera en 1999 son premier rapport annuel sur les indicateurs. Dans le rapport annuel sur les indicateurs, l'agriculture fait l'objet d'un chapitre sectoriel dans lequel sept différents indicateurs sont définis et évalués. Ceux-ci se fondent principalement sur les données disponibles et sont rattachés à des questions d'ordre général.

Les Centres thématiques européens (CTE) de l'AEE concernant les sols, la nature, la biodiversité, l'eau, les déchets et la couverture des sols fournissent un bon point de départ pour l'élaboration ultérieure d'un certain nombre d'indicateurs agri-environnementaux. Le CTE pour la conservation de la nature de l'AEE met au point actuellement un système européen d'information sur la nature (EUNIS). Une classification des habitats est établie dans ce cadre, qui succède à la classification CORINE des habitats.

3.2.4. *Travaux sur les indicateurs dans le cadre des programmes de recherche de l'Union européenne*

La relation entre agriculture et environnement a fait l'objet de nombreuses recherches dans le cadre des programmes communautaires AIR et FAIR. L'action concertée ELISA⁸, qui est coordonnée par le Centre européen pour la conservation de la nature, vise à améliorer la cohérence territoriale des travaux de l'OCDE. ELISA a

⁷ La publication des résultats des travaux (DG Agriculture/Eurostat/JRC/AEE) est prévue pour le début 2000.

⁸ Indicateurs environnementaux pour une agriculture durable dans l'UE (FAIR-CT97-3446).

permis d'identifier 22 indicateurs d'état relatifs aux sols, à l'eau, à l'air à la biodiversité et aux paysages. Les pratiques agricoles (telles que l'utilisation de pesticides, le rejet d'éléments fertilisants, l'intensité de l'utilisation des sols) et leurs effets potentiels ont été décrits à l'aide de 12 indicateurs de pression. L'accent a également été mis sur les relations entre les indicateurs de pression et les indicateurs d'état.

Le paysage constitue un domaine-cible d'ELISA. Les premiers résultats soulignent la nécessité d'une distinction claire entre les indicateurs destinés à évaluer les forces motrices (pratiques d'utilisation des terres à des fins agricoles et processus ruraux) et les fonctions paysagères pertinentes. Compte tenu de la complexité des forces motrices comme des fonctions paysagères, il sera peut-être nécessaire de mettre au point des indicateurs «composites», combinant un ensemble de critères d'évaluation. Quatre indicateurs principaux destinés à évaluer l'état de l'environnement ont été retenus (adéquation biophysique de l'utilisation des terres, ouverture/fermeture, adéquation des principales caractéristiques culturelles et territoire présentant un intérêt paysager ou scientifique particulier).

3.3. Lacunes et défis

3.3.1. Couverture des questions agri-environnementales dans les travaux actuels sur les indicateurs

Bien que de nombreux travaux aient été entrepris en vue de l'élaboration d'indicateurs, un grand nombre de lacunes persistent. Celles-ci se situent à plusieurs niveaux, dans les données, dans l'élaboration des indicateurs mais surtout dans la production d'indicateurs adéquats reflétant les principales questions politiques. Il est donc nécessaire de comparer la couverture "politique" des travaux actuels sur les indicateurs avec les principaux problèmes et questions soulevés précédemment.

Le tableau ci-dessous résume la couverture des indicateurs agri-environnementaux au sein de diverses instances, pour lesquels des données sont disponibles au moins à l'échelle nationale⁹. Les indicateurs sont structurés selon le cadre agricole DPSIR présenté précédemment. Des informations considérables se rapportant à l'élaboration des indicateurs devraient être générées par le canal de programmes de développement rural. Toutefois, ces informations seront différenciées sur le plan territorial selon le domaine couvert par le programme et les mesures agri-environnementales considérées. Elles constitueront une source d'information intéressante en ce qui concerne les effets bénéfiques des pratiques agricoles.

⁹ Ce tableau se fonde sur l'enquête sur les travaux actuels sur les indicateurs présentés dans le Document de travail des services de la Commission "Indicateurs agroenvironnementaux actuels au niveau de l'UE"

		Rapport de synthèse de l'OCDE	AEE (rapport sur les indicateurs de 1999)	Indicateurs de pression d'Eurostat	(Eurostat) Publication commune	PDR – suivi et évaluation	Tous secteurs
Facteurs et réponses influençant les pratiques agricoles.	Politique publique					Possible	
	Signaux du marché						
	Technologie et compétences					Possible	
	Attitudes						
Caractéristiques des pratiques agricoles	Consommation de moyens de production					Possible	
	Utilisation des terres					Possible	
	Gestion					Possible	
	Tendances					Possible	
Processus nuisibles et bénéfiques	Pollution					Possible	
	Raréfaction des ressources					Possible	
	Avantages					Possible	
Situation spécifique des sites	Habitats/biodiversité					Possible	
	Ressources naturelles					Possible	
	Paysages					Possible	
Impact global	Habitats/biodiversité						
	Ressources naturelles						
	Diversité des paysages						

 Bonne couverture
  Couverture faible
  Couverture nulle

Il est évident qu'il reste des faiblesses à de nombreux stades. Elles sont particulièrement importantes au niveau des processus nuisibles et bénéfiques et des situations spécifiques des sites. Il convient de poursuivre les travaux sur la diversité des écosystèmes agricoles européens.

3.3.2. Indicateurs permettant d'évaluer l'intégration environnementale

À présent, un ensemble partiel d'indicateurs peut être établi pour suivre l'intégration des préoccupations environnementales dans la politique agricole. Cet ensemble évoluera au fur et à mesure que les indicateurs seront améliorés et complétés. Le tableau ci-dessous présente les indicateurs qui reflètent particulièrement bien les principales préoccupations découlant des liens entre l'agriculture et l'environnement. Ils sont fondés principalement sur le travail de l'OCDE, complété par celui d'Eurostat, de l'AEE et du CCR. En principe, tous ces indicateurs devraient être opérationnels à court ou à moyen terme, à condition que les données adéquates aient été collectées à l'échelle infranationale. Les données requises sont présentées dans la quatrième colonne du tableau.

		Indicateurs	Données requises	Tâches essentielles
Facteurs et réponses influençant les pratiques agricoles	Politique publique	Superficie couverte par les programmes agri-environnementaux Niveaux régionaux de bonnes pratiques agricoles Niveaux régionaux de cibles environnementales Superficie protégée	Disponible dans les programmes et les rapports des États membres sur l'écoconditionnalité	Agrégation des données locales
	Signaux du marché	Surprix des productions biologiques	Données infranationales requises	
	Technologie et compétences	Degré de formation de l'exploitant		
	Attitudes	Superficie couverte par l'agriculture biologique	Données infranationales requises	
Caractéristiques des pratiques agricoles	Consommation de moyens de production	Consommation moyenne d'engrais azotés et phosphorés Consommation de pesticides Intensité de la consommation d'eau Consommation d'énergie	Données infranationales requises	Collecte de données par culture sur les substances actives Achèvement de la classification des risques liés aux pesticides
	Utilisation des terres	Évolution topologique Systèmes de culture/d'élevage		Nécessité de développer des indicateurs Nécessité d'intégrer EUROFARM et Corine
	Gestion	*		
	Tendances	Intensification/extensification/spécialisation/diversification/marginalisation		Nécessité de développer des indicateurs clairement définis et des indices appropriés
Processus agricoles nuisibles et bénéfiques	Pollution	Bilan d'azote à la surface du sol Émissions de CH ₄ (méthane) Contamination du sol par les pesticides Contamination de l'eau (diverses directives et suivi)	Données infranationales requises	L'indicateur de contamination du sol par les pesticides doit encore être amélioré
	Raréfaction des ressources	Captage d'eaux souterraines et contraintes exercées sur l'eau Érosion du sol Destruction de la «couverture» des sols Introduction d'espèces caractérisées par une faible diversité génétique	Données infranationales requises Pour l'eau, il est nécessaire de disposer de données sur les bassins fluviaux	Coordination avec la directive-cadre sur l'eau Nécessité de l'indicateur composite de la «couverture» des sols
	Avantages	*Zone d'herbages à haute valeur naturelle, etc. Production de sources d'énergie renouvelables		Travaux supplémentaires requis
Situation spécifique des sites	Habitats locaux/biodiversité	Richesse des espèces (richesse de l'avifaune)	Données infranationales requises	L'avifaune est un bon indicateur par défaut; les indices doivent être améliorés
	Ressources naturelles	Qualité du sol Nitrates/pesticides dans l'eau souterraine/de surface Niveaux de la nappe phréatique	Données infranationales requises	
	Paysages	*		Travaux supplémentaires requis
Impact global	Habitats et biodiversité	*		Indicateur global requis
	Ressources naturelles	Part de l'agriculture dans les émissions, la pollution par les nitrates, la consommation d'eau		
	Diversité de paysages	*		Poursuite des travaux nécessaire

Toutefois, il y a des domaines où la définition d'indicateurs opérationnels reste un grand défi (marqués d'un astérisque*). C'est le cas, en particulier, pour la gestion des exploitations agricoles, les processus bénéfiques, l'inventaire global des paysages et des habitats, la biodiversité et la diversité des paysages. Dans ces domaines, il est nécessaire de définir des indicateurs composites ou globaux appropriés sur la base des informations considérables qui sont actuellement disponibles. Bien qu'un grand nombre d'informations contextuelles sur les facteurs et les réponses influençant les pratiques agricoles soient disponibles, elles doivent encore être développées en un ensemble plus complet d'indicateurs cohérents.

3.4. Suivi de la stratégie d'intégration pour le secteur agricole

Le développement, la mise en œuvre et le suivi de la stratégie d'intégration sectorielle définie par le Conseil «Agriculture» seront essentiels au cours des années à venir. Cette stratégie fixe un certain nombre d'objectifs. Dans le cadre de l'évaluation des progrès réalisés pour atteindre ces objectifs, il sera important de fournir des informations quantifiées qui répondent aux questions fondamentales suivantes :

- Quelles mesures politiques sont prises pour améliorer la situation environnementale dans le secteur agricole ?
- En quoi les pratiques agricoles s'améliorent-elles ?
- Dans quelle mesure les processus environnementaux bénéfiques, tels que la préservation des habitats, se sont-ils développés et les processus préjudiciables, tels que la pollution, ont-ils diminué ?
- Quel est l'effet sur l'état de l'environnement ?
- Dans quelle mesure les objectifs spécifiques ont-ils été atteints ?

En ce qui concerne les mesures et les pratiques agricoles, les informations essentielles proviendront du suivi des politiques de développement rural, de marché et environnementale. Toutefois, tout dépendra encore du champ d'action de ces politiques et de la volonté des États membres de collecter les informations appropriées. L'ensemble d'indicateurs présenté ci-dessus pourrait être adapté pour refléter les préoccupations plus larges de la stratégie et de ses objectifs spécifiques. Un cadre de suivi possible pour l'avenir est proposé ci-après:

Cadre d'indicateurs pour la stratégie d'intégration agricole du Conseil :

Thème	Objectifs spécifiques de la stratégie	Quelles mesures politiques sont prises pour améliorer la situation?	En quoi les pratiques agricoles s'améliorent-elles?	Dans quelle mesure les processus environnementaux bénéfiques se sont-ils développés et les processus préjudiciables ont-ils diminué?	Quel est l'effet sur l'état de l'environnement?	Dans quelle mesure les objectifs globaux ont-ils été atteints ?
Eau	<ul style="list-style-type: none"> - Réduire la pollution des eaux souterraines et de surface - Réduire la consommation inadéquate d'eau pour l'irrigation - Réduire le lessivage et ruissellement des nitrates et des phosphates 	<div style="border: 1px solid black; padding: 10px; width: fit-content; margin: auto;"> <p>Suivi des programmes de développement rural; organisations de marché et politiques environnementales</p> </div>		<ul style="list-style-type: none"> - Amélioration du bilan d'azote à la surface du sol - Réduction du captage d'eaux souterraines - Réduction des contraintes exercées sur l'eau 	<ul style="list-style-type: none"> - Réduction des nitrates et pesticides dans l'eau - Amélioration du niveau de la nappe phréatique 	<ul style="list-style-type: none"> - Efficacité environnementale accrue de l'usage agricole de l'eau - Amélioration de la contribution de l'agriculture à la qualité de l'eau.
Produits agrochimiques	<ul style="list-style-type: none"> - Réduire les risques pour l'environnement entraînés par l'utilisation de pesticides 			<ul style="list-style-type: none"> - Réduction de la contamination du sol par les pesticides 	<ul style="list-style-type: none"> - Réduction des pesticides dans l'eau - Richesse accrue des espèces 	<ul style="list-style-type: none"> - Augmentation/préservation de la diversité des espèces - Amélioration de la contribution de l'agriculture à la qualité de l'eau - Efficacité environnementale accrue de l'utilisation de pesticides
Utilisation des territoires et des sols	<ul style="list-style-type: none"> - Réduire la pression de dégradation physique, chimique et biologique sur les sols - Réduire l'érosion et promouvoir l'utilisation de systèmes agricoles adéquats 			<ul style="list-style-type: none"> - Réduction de l'érosion du sol - Amélioration du bilan d'azote à la surface du sol - Réduction de la destruction de la «couverture» des sols 	<ul style="list-style-type: none"> - Amélioration de la qualité du sol 	<ul style="list-style-type: none"> - Augmentation/préservation de la diversité des habitats et des espèces - Efficacité environnementale accrue de l'utilisation des terres
Change-ment climatique	<ul style="list-style-type: none"> - Réduire les émissions de CH₄, N₂O et autres Gaz à effet de serre - Accroître la production non alimentaire - Promouvoir l'utilisation de l'énergie renouvelable de la biomasse et des biocombustibles 			<ul style="list-style-type: none"> - Réduction des émissions de CH₄ 	<ul style="list-style-type: none"> - Accroissement de l'énergie produite à partir de ressources renouvelables 	<ul style="list-style-type: none"> - Réduction de la contribution de l'agriculture aux gaz à effets de serre - Augmentation de la part des biocombustibles dans la consommation énergétique totale - Efficacité environnementale accrue
Paysages et biodiversité	<ul style="list-style-type: none"> - Préservation des paysages culturels - Préservation du matériel génétique des cultures et animaux domestiques 			<ul style="list-style-type: none"> - Destruction de la «couverture» des sols - Augmentation de la diversité génétique agricole - Préservation des habitats semi-naturels 	<ul style="list-style-type: none"> - Préservation des paysages de grande valeur naturelle et culturelle - Richesse des espèces (oiseaux) 	<ul style="list-style-type: none"> - Préservation de la richesse et de la diversité des paysages - Préservation/augmentation de la biodiversité

4. PROCHAINES ETAPES

Un certain nombre d'actions essentielles doivent être mises en œuvre pour que le potentiel des indicateurs agri-environnementaux soit pleinement exploité. Elles peuvent être résumées comme suit : amélioration et exploitation des indicateurs existants, amélioration des possibilités de collecte d'informations, développement des approches concernant les indicateurs (efficacité environnementale et classification des écosystèmes agricoles) et, enfin, amélioration de la communication sur les problèmes agri-environnementaux.

4.1. Développement de l'ensemble d'indicateurs

Il faut en premier lieu achever un ensemble d'indicateurs d'intégration pour l'agriculture, en particulier, là où les indicateurs sont mal définis ou là où des ensembles de données complètes sont indisponibles. Cette tâche doit se fonder sur le travail poursuivi par l'OCDE et être consolidée par le travail d'autres organes de l'Union européenne. Elle doit s'accompagner du développement d'indicateurs économiques et sociaux pour fournir un tableau complet de l'agriculture durable et, le cas échéant, du développement de méthodes et d'indicateurs pour évaluer les impacts au niveau international de la PAC, notamment en ce qui concerne les adhésions et les pays en voie de développement.

4.2. Une stratégie à long terme sur les données nécessaires

La qualité des indicateurs dépendra de la qualité des statistiques disponibles. Toutefois, la collecte de données statistiques reste un procédé lourd, financièrement et administrativement, avec de longs délais, en particulier dans le secteur agricole. Si la mise au point d'indicateurs peut s'appuyer en partie sur les statistiques existantes, elle ne devrait pas être orientée par la disponibilité actuelle des données. La nécessité d'être économe en matière de collectes de données est certes importante, mais elle ne devrait empêcher ni la spécification d'un niveau géographique approprié pour les indicateurs agri-environnementaux, ni l'identification de thèmes environnementaux pertinents. En fournissant une base statistique adéquate pour les indicateurs agri-environnementaux, il faut trouver un équilibre approprié entre les données existantes et la collecte de nouvelles données.

En ce qui concerne la gestion des données, il conviendrait d'abord de mieux exploiter les données existantes lorsque cela n'a pas encore été pleinement effectué. Ainsi, il est encore possible de mieux utiliser les résultats de l'enquête d'Eurostat sur la structure des exploitations agricoles, les statistiques et bilans de production agricole et la base de données régionales. La publication conjointe «Agriculture, environnement, développement rural - Faits et chiffres»¹⁰ constitue une première étape dans ce sens, mais ce type d'initiative doit être poursuivi et approfondi en étroite collaboration avec les producteurs et utilisateurs de statistiques.

¹⁰ Élaborée conjointement par EUROSTAT, la DG Agriculture et la DG Environnement.

En vue de faire progresser ces travaux sur les indicateurs, Eurostat rassemblera autant que possible l'information provenant des études locales (échelon sous-régional) ou des enquêtes nationales ou régionales - là où elles existent - concernant les pratiques agricoles, les paysages et leur évolution et le développement rural. Une synthèse des données disponibles sera effectuée, ainsi que des méthodes utilisées, des résultats obtenus et des possibilités d'utilisation plus étendue et de suivi dans le temps.

Sur la base de cette synthèse des données et indicateurs existants, de nouveaux indicateurs seront proposés afin de traiter des aspects environnementaux de l'agriculture. Les bonnes pratiques agricoles, les paysages et leur évolution, ainsi que le développement rural à l'échelon régional ou même sous-régional feront l'objet d'une attention particulière.

L'un des résultats importants escomptés consiste à proposer la collecte de variables supplémentaires dans le cadre du système européen de statistiques agricoles. Ceci comprendra des propositions spécifiques en matière de collecte (méthodologie, utilisation d'enquêtes existantes et/ou introduction de nouveaux instruments de collecte de données).

D'autres sources d'information, telles que les bases de données géographiques gérées par le Centre Commun de Recherches et l'Agence Européenne pour l'Environnement, la base de données CORINE-Land Cover et le réseau de données comptables agricoles (RICA), devraient être mieux exploitées dans le cadre de l'élaboration d'indicateurs agri-environnementaux.

Les informations fournies par les États membres dans le cadre des programmes de développement rural et d'autres rapports à fournir seront particulièrement importantes pour accroître nos connaissances sur les caractéristiques spécifiques locales. Si elles sont fournies dans un format approprié, une base de données pourrait être créée, qui couvrirait tant les caractéristiques environnementales que les définitions des bonnes pratiques agricoles. Des informations sur l'utilisation du Règlement concernant les règles communes seront également utiles.

La Commission propose donc de consolider l'utilisation des sources d'information existantes, ainsi que d'identifier les besoins futurs. Cela prendrait la forme d'une Communication au Conseil relative aux «informations nécessaires pour les besoins statistiques d'une agriculture durable et du développement rural, afin d'évaluer l'intégration des politiques environnementales et agricoles». Les thèmes suivants seraient couverts:

- faciliter la collecte et le traitement des données existantes,
- identifier des priorités communes en matière d'indicateurs agri-environnementaux,
- améliorer les synergies entre la Commission et l'AEE. Un séminaire conjoint de l'AEE et des services de la Commission sur les indicateurs agri-environnementaux, qui a eu lieu au début de l'année 1999, constituera la base d'une future coopération,

- améliorer l'utilisation des données et indicateurs actuellement élaborés par les États membres. Les contributions des États membres à l'OCDE ont mis en évidence la richesse et la diversité des indicateurs et des statistiques à l'échelle nationale. Un défi essentiel sera de les rassembler à l'échelle européenne et de faciliter l'échange d'une bonne pratique,
- identifier de nouveaux besoins.

Un aperçu général des données actuellement disponibles et des besoins futurs permettrait à l'UE d'envisager à long terme le développement de données statistiques dans le domaine agri-environnemental.

4.3. Élaboration d'indicateurs d'efficacité environnementale

Les indicateurs d'efficacité environnementale peuvent fournir des informations utiles sur l'évolution à long terme et les rapports entre production et coûts et avantages environnementaux qui y sont liés. Ils peuvent concourir à indiquer les pratiques qui sont les plus susceptibles de contribuer à de vastes objectifs environnementaux et, bien entendu, celles qui sont les plus préjudiciables. À moyen ou à long terme, l'Europe ne pourra conserver un degré élevé de qualité environnementale et une capacité de production alimentaire importante qu'en contrepartie d'une réduction des coûts environnementaux de la production agricole. Les indicateurs de l'efficacité environnementale contribuent donc à mettre en lumière le rôle important que jouent tant la technologie que les méthodes de production traditionnelles dans une agriculture durable. Ce travail, actuellement insuffisant, requiert davantage d'attention et éventuellement des ressources supplémentaires.

4.4. Utiliser le paysage pour classer les écosystèmes agricoles européens

Le paysage nous permet de mieux comprendre les caractéristiques spécifiques des sites et la nature de l'interaction entre pratiques agricoles et environnement¹¹. À l'instar des informations différenciées au niveau territorial sur les forces motrices et l'état de l'environnement, les paysages fourniraient donc une base à la description, d'une manière relativement simple, de l'équilibre entre l'activité agricole et l'écosystème dont elle fait partie. Un tel système permettrait aux décideurs politiques d'identifier les zones vulnérables ou menacées et de prendre les mesures qui s'imposent pour mieux comprendre la nature de la menace ou de la vulnérabilité. Un travail de ce type a déjà été entrepris par certains États membres et pourrait être étendu à l'échelle européenne. Ce système viserait à utiliser les classifications des États membres existantes en vue de présenter des informations de façon concise et synthétique. D'un point de vue politique, cinq types de groupes de paysages au moins sont présents à travers l'Union à divers degrés :

- paysages de grande valeur naturelle et culturelle menacés par l'intensification de l'agriculture et où la qualité environnementale dépend fortement de contraintes strictes exercées sur l'activité agricole,

¹¹ OCDE, COM/AGR/CA/ENV/EPOC(98) 136.

- paysages de grande valeur naturelle et culturelle liés à l'activité agricole, menacés par la marginalisation de l'agriculture et où l'agriculture joue un rôle particulier sur le plan de l'amélioration de la qualité environnementale,
- paysages caractérisés par une agriculture à faible intrants, une faible pollution et une raréfaction des ressources, ainsi que par la valorisation des habitats et de la biodiversité,
- paysages caractérisés par de bonnes pratiques agricoles intensives ou extensives, présentant un rapport équilibré avec la terre et permettant de conserver les ressources naturelles, la biodiversité et les écosystèmes semi-naturels,
- paysages caractérisés par une surexploitation, par la pollution et une raréfaction des ressources, entraînant la détérioration des ressources naturelles, de la biodiversité et des écosystèmes semi-naturels.

À moyen ou à long terme, la création d'un tel système fournirait un bon instrument permettant d'une part l'information des décideurs politiques et d'autre part la sensibilisation d'un public plus large à l'intégration des préoccupations environnementales dans la politique agricole.

4.5. Rapprocher les préoccupations agri-environnementales du citoyen

L'élaboration d'indicateurs agri-environnementaux intéresse les citoyens des zones tant rurales qu'urbaines. Parallèlement à une compétitivité accrue, le rôle multifonctionnel de l'agriculture et le développement de services environnementaux rémunérés par la collectivité contribueront largement à assurer la viabilité de nombreuses zones rurales. Il est donc important pour la société dans son ensemble de comprendre les enjeux et, de fait, la qualité et la diversité de l'environnement rural en Europe.

Le rôle de l'agriculture dans l'entretien du paysage et de l'environnement rural semi-naturel se reflète de plus en plus dans une série d'initiatives, telles que la Convention européenne du Paysage et la Stratégie Paneuropéenne sur la Diversité Biologique et Paysagère. La spécificité locale des activités agricoles répond directement aux préoccupations croissantes concernant le développement durable et la qualité du paysage à un échelon très local, exprimées dans l'Agenda Local 21.

Il importera, dans les années à venir, de veiller à ce que l'élaboration d'indicateurs agri-environnementaux complète des initiatives européennes, telles que la Convention européenne du Paysage et la Stratégie Paneuropéenne de la Diversité Biologique et Paysagère. Il importe également que ces indicateurs puissent être utilisés pour améliorer la communication et la transparence des politiques de l'UE, ce qui ouvre la voie à une participation plus importante des ONG et groupes d'agriculteurs. Il est également nécessaire que le citoyen européen soit bien informé, d'une manière claire, sur l'évolution des rapports entre l'agriculture et l'environnement. À cet égard, les indicateurs devraient être élaborés sur une base scientifique solide tenant compte des préoccupations

sociales des groupes concernés et de l'ensemble de la société. En retour, ces groupes et ces citoyens doivent être assurés du fait que l'élaboration des indicateurs tient dûment compte de connaissances scientifiques solides.

4.6. **Élaboration d'indicateurs clés spécifiques pour l'agriculture**

Un moyen d'informer une population plus large et les décideurs politiques sur l'évolution générale serait d'élaborer un sous-ensemble distinct, restreint, d'indicateurs «clés» pour le secteur. Bien qu'une telle liste restreinte ne puisse refléter la complexité des rapports entre l'agriculture et l'environnement, elle peut fournir certaines informations sur des questions fondamentales, pour autant que les indicateurs soient sélectionnés d'une manière adéquate. Un ensemble possible d'indicateurs clés pour un certain nombre de préoccupations agri-environnementales essentielles est présenté ci-dessous :

	Question fondamentale	Indicateur clé éventuel
Facteurs et réponses influençant les pratiques agricoles	Amélioration allant au-delà des bonnes pratiques agricoles	Dépenses afférentes aux programmes agri-environnementaux et superficie couverte
Pratiques agricoles	Consommation rationnelle de moyens de production	Risques liés à l'utilisation de pesticides (facteur de la protection intégrée)
Processus préjudiciables et bénéfiques	Les effets bénéfiques l'emportent sur les effets préjudiciables	Bilan « azote »
Etat au niveau spécifique local	Santé des écosystèmes	Espèces d'oiseaux sur les terres agricoles
Impact environnemental global	Richesses des écosystèmes	Diversité des paysages

Par rapport aux systèmes d'indicateurs globaux présentés ci-dessus, une liste restreinte d'indicateurs clés de ce type doit être utilisée avec prudence. Ces indicateurs ne devraient être utilisés qu'aux fins pour lesquelles ils ont été conçus - à savoir pour fournir quelques indications à la population sur certaines grandes tendances des rapports entre l'agriculture et l'environnement, notamment aux échelons infranationaux. En présentant un tel ensemble restreint, il convient donc de veiller à souligner qu'il ne fournit pas un tableau complet de ces rapports.

Pour toutes ces raisons, il est proposé d'éprouver la faisabilité d'un premier ensemble d'indicateurs clé éventuels avant de décider de leur potentiel en termes de développement ultérieur à long terme. En ce qui concerne la sécurité des produits alimentaires, d'autres indicateurs éventuels pourraient inclure les contaminants d'origine agricole ou d'autre origine dans l'alimentation et la qualité de l'eau captée. Concernant la biodiversité, des indicateurs reflétant la biodiversité dans les sols sont également de bons indicateurs d'un changement rapide.

4.7. Calendrier

Le rythme de l'intégration de l'environnement dans le secteur agricole dépendra largement de la mise en œuvre d'Agenda 2000. Toutefois, un calendrier pour l'élaboration d'indicateurs peut être résumé comme suit :

	Action	Calendrier	Étapes importantes
Tâche 1	Amélioration d'un ensemble d'indicateurs agri-environnementaux	En cours	<ul style="list-style-type: none">– Achèvement du document de synthèse de l'OCDE– Synthèse de l'examen à mi-parcours, 2004
Tâche 2	Communication relative aux besoins en matière d'informations statistiques	Fin 2000, dépendant la disponibilité des données dans les Etats Membres	<ul style="list-style-type: none">– Élaboration d'indicateurs de développement durable, 2003
Tâche 3	Indicateurs d'efficacité environnementale	En cours	<ul style="list-style-type: none">– Premier examen, fin 2000– Premier ensemble d'indicateurs, 2003
Tâche 4	Classification des systèmes agri-environnementaux	Système d'indicateurs complet élaboré pour 2006	<ul style="list-style-type: none">– Indices de «couverture»/utilisation des terres, mi-2000– Système de classification créé pour 2003
Tâche 5	Amélioration de la communication et de la complémentarité avec d'autres initiatives	En cours	<ul style="list-style-type: none">– Présentation d'une communication au Parlement
Tâche 6	Indicateurs clés agricoles	En cours	