

La largeur d'une bande tampon varie au sein de l'Europe de 2 à 5 voire 10 mètres.

Environnement et agriculture

Les textes européens s'adaptent aux contextes nationaux

Des latitudes dans la transcription des directives

Le Conseil des ministres et le Parlement européens disposent de deux moyens pour légiférer : le règlement (ex. : la PAC) qui est directement applicable dans chaque État membre, et la directive (ex. : concernant les nitrates). Cette dernière fixe des objectifs mais laisse plus de liberté aux États membres, qui pour la rendre applicable doivent d'abord la transcrire en droit national. C'est là qu'intervient le principe de subsidiarité qui correspond à une marge de manœuvre nationale et se trouve à la base de la politique européenne. Même si les domaines environnemental et agricole sont officiellement des compétences partagées entre l'UE et les États membres, la subsidiarité est en pratique faible sur la politique agricole (politique intégrée), alors qu'elle est traditionnellement plus forte en matière d'environnement.

Bien que le socle législatif donné par l'Union européenne sur la protection de l'environnement soit commun aux 27 États membres, des différences existent dans l'application concrète de ces règles au niveau des exploitations agricoles. Ce qui peut donner l'impression de distorsions entre acteurs européens. ARVALIS-Institut du végétal a mené une enquête dans 5 pays portant sur quatre politiques européennes.

Union européenne oblige, les États membres doivent tenir compte des textes réglementaires produits à Bruxelles par la Commission européenne. Chacun des 27 doit retranscrire en droit national le droit communautaire. Lorsqu'il s'agit d'une directive notamment (*voir encadré*), cette retranscription peut différer d'un État à l'autre, en fonction de ses propres objectifs, de son historique et/ou de son cadre législatif préexistant. Une étude menée par ARVALIS-Institut du végétal en 2010 a mis en exergue ces différences ainsi que la diversité relative des mesures éta-

Lorsqu'il s'agit d'une directive européenne, la retranscription en droit national peut différer d'un État à l'autre, en fonction de ses propres objectifs, de son historique et/ou de son cadre législatif.

blies dans les États membres. Elle a porté sur quatre grandes politiques européennes encadrant l'environnement de production et pouvant avoir un impact pour les producteurs, par des modifications des pratiques culturales, de l'accès aux intrants ou de l'aménagement des exploitations. Objets de l'étude : les bonnes conditions agro-environnementales (BCAE) introduites par le règlement de la PAC (2009/73/CE), la directive nitrate (91/676/CEE), la directive cadre sur l'eau (2000/60/CE) et les contraintes phytosanitaires (règlements 2009/1107/CE et directive 2009/128/CE). Des enquêtes ont été menées auprès d'acteurs locaux en France, en

Allemagne, en Angleterre, en Espagne (Catalogne) et en Hongrie.

A chacun sa lecture des BCAE

C'est en 2005 que les BCAE ont été introduites dans le cadre de la conditionnalité et développées autour de cinq thèmes visant à maintenir les terres cultivées dans de bonnes conditions agro-environnementales (tableau 1). Elles ont été renforcées en 2009 suite au bilan de santé de la PAC. Le premier thème concerne la limitation de l'érosion des sols. L'Union européenne a imposé à ce titre la mise en place de moyens de gestion minimale des terres reflétant des conditions locales spécifiques. Les Allemands ont par exemple défini un cadastre recensant les risques d'érosion.

Celui-ci divise en 3 classes les terres arables, auxquelles sont associées des contraintes sur le type de travail du sol utilisé. Le labour est ainsi interdit sur des terres à fort risque érosif. Toujours dans le cadre des BCAE et de la limitation de l'érosion, Bruxelles a imposé une couverture minimale des sols. Cette mesure vise à limiter les phénomènes de glissements de terrains. En Angleterre, par exemple, les chaumes doivent rester en place. Une mesure qui existe en France dans la directive nitrates.

Des SET parfois pérennes

Second thème des BCAE : la préservation de la matière organique des sols, qui a conduit l'Union européenne à interdire de brûler les chaumes. Bien que jugée facultative par Bruxelles, l'obligation

de mettre en place une rotation culturale a été transcrite en France, en Allemagne et en Hongrie. Les Allemands ont cependant la possibilité de surseoir aux obligations rotationnelles s'ils mettent en place un bilan humique sur leurs terres et que les pertes de matières organiques n'excèdent pas les 75 kg/ha/an en moyenne sur leur exploitation. Concernant le maintien de la structure des sols, troisième thème, la commission européenne n'a rien imposé. L'Angleterre et la Hongrie ont néanmoins interdit à leurs producteurs de pénétrer sur des parcelles détrempees. Pour répondre à l'obligation d'entretien minimal des terres arables, quatrième axe des BCAE, mais également pour limiter la détérioration des habitats (maintien des particularités topographiques), la France a introduit la notion de surfaces en éléments topo-

Concernant le maintien de la structure des sols, l'Angleterre et la Hongrie ont interdit à leurs producteurs de pénétrer sur des parcelles détrempees.

BCAE : 5 grands thèmes de travail

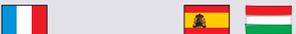
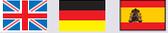
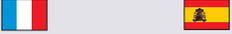
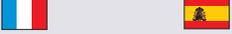
Thème	Normes obligatoires	Normes facultatives
1 Erosion des sols : Protéger les sols par des mesures appropriées	Couverture minimale des sols	Entretien des terrasses de retenue
	Gestion minimale de la terre reflétant des conditions locales spécifiques	
2 Matières organiques du sol : Maintenir les niveaux de matière organique par des méthodes de gestion appropriées	Gestion du chaume	Normes en matière de rotation des cultures 
3 Structure des sols : Maintenir la structure des sols par des mesures appropriées		Utilisation de machines appropriées 
4 Niveau minimal d'entretien : Assurer un niveau minimal d'entretien et éviter la détérioration des habitats	Maintenir les particularités topographiques, y compris le cas échéant, les haies, les étangs, fossés, alignements d'arbre, en groupe ou isolés, et bordures de champs	Densité minimale du bétail et/ou régimes appropriés 
		Etablissement et/ou maintien d'habitats 
	Eviter l'empiètement de végétation indésirable sur les terres agricoles	Interdire l'arrachage d'oliviers 
5 Protection et gestion de l'eau : Protéger l'eau contre la pollution et le ruissellement et gérer l'utilisation de cette ressource	Protéger les pâturages permanents	Maintenir les oliveraies et les vignes en bonnes conditions végétatives 
	Etablir des bandes tampon le long des cours d'eau	
	Lorsque l'utilisation de l'eau à des fins d'irrigation est soumise à autorisation, respecter les procédures	

Tableau 1 : Définition européenne des BCAE et mesures proposées pour d'atteindre les objectifs affichés dans les thèmes (extrait Annexe III du règlement 2009/73/CE).

graphiques (SET). Elles devront représenter 3 % de la SAU d'une exploitation en 2012. Cette mesure nécessite parfois la création d'éléments (haies, jachères...), mais elle n'oblige pas à leur pérennisation. Dans les autres pays étudiés, le maintien dans le temps des structures existantes a été retenu. En Espagne par exemple, l'ensemble des éléments existants en 2010 sur une exploitation doivent rester en place... Avec le risque parfois de limiter les remembrements.

Plusieurs textes sur l'eau

En ce qui concerne les moyens de protection et de gestion de l'eau, cinquième thème des BCAE, l'ensemble des pays enquêtés s'est conformé au règlement de la PAC en demandant aux producteurs d'obtenir des autorisations de prélèvement associées à un volume maximal. Comme l'impose Bruxelles d'ici 2012, les Etats ont ou vont également tous mettre en place des bandes tampons le long des cours d'eau pour limiter les pollutions par les eaux de ruissellement. En France, cette mesure a pris effet dès 2005. La largeur des bandes tampons varie : de 2 mètres au Royaume-Uni, elle monte à 5 mètres en France (10 m dans certains départements). Cette obligation issue de la conditionnalité vient compléter un

Directive nitrates : une traduction assez homogène dans les Etats membres

Mesure UE	France	Angleterre	Allemagne	Espagne	Hongrie	
mesures obligatoires	Périodes d'interdiction d'épandage					
	Condition d'épandage en condition extrême (gel, forte pente...)					
	Condition d'épandage autour des cours d'eau pour l'azote organique	ZNE* : 35 m	ZNE : 10 m	ZNE : 5 m	ZNE : 10 à 50 m	ZNE : 20 m
	Condition d'épandage autour des cours d'eau pour l'azote minéral	ZNE : 5 m	ZNE : 2 m	ZNE : 5 m	ZNE : 2 m	ZNE : 2 m
	Capacité et construction des cuves de stockage					
	Techniques d'épandage adaptées					
	Limitation à 170 U/ha de l'amendement organique		+ N total	///	+ N total	+ N total
mesures facultatives	Gestion des terres (rotations)					
	Maintien d'un couvert végétal pendant la période pluvieuse pour limiter le ruissellement					
	Elaboration de plans de fertilisation					
	Prévention de la pollution des eaux en cas d'irrigation (limitation des apports par tour d'eau)					

* ZNE : Zone de Non Epandage : bande sur laquelle il est interdit d'épandre des effluents organiques pour protéger les eaux

Tableau 2 : Mesures suggérées par l'Union européenne à insérer dans les programmes d'actions de la directive nitrates.

■ mise en place de la mesure /// existence de dérogations

ensemble de textes sur l'eau, sujet au cœur de deux directives européennes. La première concerne les nitrates. Son objectif est de « réduire la pollution des eaux induite par les nitrates provenant de sources agricoles et de prévenir le retour de toutes nouvelles pollutions de ce type ». La seconde est la directive cadre sur l'eau (DCE) qui vise à « atteindre un bon état quantitatif et qualitatif des eaux en 2015 ».

Nitrates : zones vulnérables ou application nationale

La directive nitrates est appliquée en Europe depuis 1993. Les gouvernements européens peuvent soit inclure l'ensemble de leur territoire, ce qu'a choisi l'Allemagne, soit déterminer des zones vulnérables en fonction de la quantité d'azote présente dans les eaux de surfaces. Par exemple, si le taux de nitrates dans les eaux souterraines dépasse 50 mg/l, alors le bassin versant est défini comme une zone vulnérable. C'est une solution largement plébiscitée par les autres Etats étudiés. Sur les zones vulnérables déterminées, des programmes d'actions quadriennaux doivent être définis puis évalués. Afin d'atteindre les objectifs de réduction des quantités de nitrates, Bruxelles a proposé des mesures à intégrer dans les programmes, facultatives ou non (tableau 2).

Des dérogations possibles

Contrairement aux BCAE, les mesures obligatoires sont extrême-

L'Allemagne, l'Angleterre, la Hongrie et l'Espagne n'ont pas choisi d'imposer la couverture des sols en hiver, à l'inverse de la France.



ment cadrées par la commission. Les Etats membres par exemple doivent respecter un plafond de 170 unités d'azote par hectare d'amendement organique. Des dérogations sont néanmoins possibles (de 210 à 250 unités d'azote/ha) en Allemagne, Angleterre et Hongrie, mais avec des conditions d'accès restrictives qui concernent rarement les exploitations de grandes cultures. Par exemple en Grande-Bretagne, il faut au moins 80 % de sa SAU en prairie pour être éligible à cette dérogation. Alors que Bruxelles n'impose une limite que sur l'azote d'origine organique, la Hongrie, l'Espagne, le Royaume-Uni vont jusqu'à limiter l'azote total (minéral + organique) apporté sur les cultures. C'est également le cas dans 3 programmes d'actions français : dans le Maine-et-Loire, en Loire-Atlantique et en Mayenne. Egalement visés par la directive nitrates, les éléments de stockage des effluents d'élevage suivent des règles homogénéisées à l'échelle de l'Union européenne : ils doivent permettre le stockage durant les mois d'interdiction d'épandage, qui varient en fonction des cultures. Parmi les mesures facultatives suggérées par la commission, seule la France a mis en place la couverture hivernale des sols parmi les Etats membres enquêtés, avec l'interdiction de sol « nu » entre les cultures d'hiver et de printemps dans les zones vulnérables.

Alors que Bruxelles n'impose une limite que sur l'azote d'origine organique dans la directive « nitrates », la Hongrie, l'Espagne, le Royaume-Uni vont jusqu'à limiter l'azote total apporté sur les cultures.

Les taxes sur les produits polluants pas généralisées

Plus globale, la directive cadre sur l'eau ne cible pas uniquement les productions agricoles. Elle instaure également le principe de pollueur – payeur et suggère la mise en place de taxes sur les produits polluants afin de compenser leurs coûts environnementaux. Cette



© N. Cornec

En France, les surfaces en éléments topographiques (SET), dont font partie les haies, par exemple, devront représenter 3 % de la SAU d'une exploitation en 2012.

idée a été particulièrement suivie au Danemark (*Perspectives Agricoles* n° 371, avril 2011). Elle a également été mise en place en France. Mais elle n'est pas encore appliquée dans les Etats visés par l'étude d'ARVALIS-Institut du végétal. Un autre pan de la directive cadre sur l'eau correspond à la mise en place de mesures permettant de contrôler les prélèvements d'eau afin de conserver la ressource dans un bon état quantitatif. Cela s'est traduit en France par le paiement d'une redevance, la définition de volumes prélevables et le possible recours à des restrictions temporaires d'usage par les autorités administratives (préfets). Ceci est plus complexe à identifier en Espagne, par exemple (*voir encadré ci-contre*).

Vers une réduction des risques phytos

Quatrième volet de l'étude menée par ARVALIS-Institut du végétal : l'usage des produits phytosanitaires. Il est notamment encadré par la directive sur l'utilisation durable des pesticides (directive 2009/128/CE). Elle se donne comme objectif de réduire les risques liés à l'utilisation des pesticides. Ce texte

a déjà été retranscrit en France via le plan Ecophyto 2018 issu du grenelle de l'environnement, qui a pour but de réduire les usages de matières actives (baisse des IFT). Dans les autres pays européens, ce plan est en phase d'élaboration, le délai de retranscription courant jusqu'au 26 novembre 2012. Les gouvernements des pays enquêtés s'orienteraient plutôt vers une réduction des risques. En Allemagne, par exemple, les autorités développent un outil permettant de cartographier les zones à risques. Des mesures appropriées y seront prises pour endiguer les risques de pollution. ■

Benoît Pagès

b.pages@arvalisinstitutduvegetal.fr

Clotilde Toqué

c.toque@arvalisinstitutduvegetal.fr

ARVALIS-Institut du végétal

Espagne

Une gestion de l'eau en partie privée

En Espagne, le contrôle par l'Etat des prélèvements d'eau par les producteurs se heurte à des problèmes de droits de propriété. Deux possibilités d'accès à la ressource hydrique coexistent : soit le producteur détient des parts dans une association propriétaire d'une retenue collinaire et de son eau (les « *tribunales de l'eau* »), soit il puise dans les ressources souterraines. La première structure de gestion est majoritaire. Or l'Etat n'y intervient pas et le producteur a le droit d'utiliser la ressource au prorata de ses parts associatives et à bas coût : seul l'entretien des canaux est payé, la ressource étant gratuite. La seconde option est gérée par la région. Le producteur y subit les mêmes contraintes qu'en France tant du point de vue quantitatif que tarifaire, via un système de redevance.