

## Chapitre 6

# Politiques agroenvironnementales

*Aux États-Unis, l'agriculture est le plus gros utilisateur de ressources en sols et en eau, et ses incidences sur l'environnement sont abondamment étudiées. Consacré aux mesures agroenvironnementales du pays, ce chapitre commente les divers instruments d'action employés et les objectifs visés. Il décrit l'évolution des programmes de conservation des ressources mis en œuvre avant la loi agricole de 2008, ainsi que les dispositions prévues par cette dernière dans ce domaine.*

### 6.1. Toile de fond

L'agriculture est le principal utilisateur de ressources foncières et hydriques aux États-Unis, et l'érosion des sols, la pollution de l'eau, la concurrence entre les irrigants et les autres utilisateurs d'eau, la conservation des habitats naturels et des espèces sauvages, ainsi que la qualité de l'air constituent les principaux problèmes environnementaux liés à l'agriculture (OCDE, 2008a). Pas moins de 60 % de l'érosion totale des sols et 6 % de l'ensemble des émissions nationales de gaz à effet de serre (GES) ont pour origine l'agriculture. La séquestration de carbone dans le sol et la production de bioénergies progressent, bien que les bioénergies ne représentent que 3 % de la consommation totale d'énergie, moins de 1 % de celle de carburants (principalement sous la forme d'éthanol produit à partir de maïs), et 5 % de la production de substances chimiques. Les objectifs fédéraux pour 2010 visent à porter ces parts à 4 % en ce qui concerne l'énergie et les carburants, et à 12 % pour les produits chimiques, ce qui pourrait avoir une incidence non négligeable sur la structure des productions végétales, les prix et les marchés internationaux de produits de base.

Les mesures agroenvironnementales appliquées aux États-Unis, qui font partie intégrante de la politique agricole depuis les années 30, constituent un éventail d'instruments d'action qui font largement appel aux incitations financières et à l'assistance technique fournies aux producteurs agricoles, lesquels se portent en contrepartie volontaires pour adopter des pratiques destinées à améliorer leurs performances environnementales<sup>1</sup>. Pour l'essentiel, ces politiques visent depuis toujours la conservation des ressources en sols et en eau, ainsi que les problèmes de pollution associés aux cultures et à l'élevage. Cependant, une attention croissante est désormais accordée à la restauration des terres humides, aux habitats naturels, à la protection des terres agricoles, ainsi qu'à bien d'autres objectifs.

Les programmes de protection de l'environnement peuvent être classés dans les grandes catégories suivantes (voir l'encadré 6.1)<sup>2</sup> :

- *Programmes de mise hors culture de terres* : ces programmes fournissent des paiements aux agriculteurs pour mettre hors production des terres écologiquement sensibles pendant une période fixée d'un commun accord par contrat (d'une durée minimale de 10 ans ou, dans certains cas, à titre permanent).
- *Programmes de conservation des terres en exploitation* : ils visent à fournir une assistance technique et financière aux agriculteurs qui mettent en place ou perpétuent des pratiques de protection de l'environnement sur des terres en production.
- *Programmes de sauvegarde des terres agricoles* : ils ont pour but de maintenir l'affectation des terres à la production agricole en achetant aux agriculteurs les droits de conversion des terres à d'autres usages, tels que la construction.

### Encadré 6.1. Principaux programmes de protection de l'environnement

#### Programmes de mise hors culture de terres

- Le programme de mise en réserve des terres fragiles (Conservation Reserve Programme – CRP) est le principal programme fédéral de mise hors culture de terres qui concerne les terres privées. Il prévoit le paiement de loyers annuels et un cofinancement pour l'application de différentes mesures de conservation agréées (installer une culture de couverture pour réduire l'érosion des sols, par exemple). Les contrats ont une durée de 10 à 15 ans. L'utilisation des terres à des fins économiques est limitée durant la période couverte par le contrat, mais les propriétaires des terres conservent le droit de les remettre en culture à l'échéance. Les candidats doivent satisfaire à certaines conditions et se soumettre à une procédure d'appel d'offres pour obtenir l'inscription de leurs terres au programme. De plus, un indice des avantages environnementaux (EBI) est utilisé pour attribuer les contrats.
- Le programme de mise en réserve des terres humides (Wetlands Reserve Program – WRP) prévoit un partage des coûts et/ou la création de servitudes de longue durée ou permanentes pour la restauration des terres humides sur les terres agricoles. Les propriétaires des terres conservent leurs droits de propriété et le droit d'utiliser les lieux à des fins récréatives (chasse ou pêche, par exemple).

#### Programmes de protection de l'environnement sur les terres en exploitation

- Le programme en faveur de la qualité de l'environnement (Environmental Quality Incentives Program – EQIP) prévoit une assistance technique et un cofinancement ou des paiements incitatifs pour aider les éleveurs et les cultivateurs qui acceptent d'adopter un large éventail de pratiques de production respectueuses de l'environnement ou des pratiques optimales de gestion sur les terres en exploitation. Au minimum, 60 % du financement du programme sont réservés aux éleveurs.
- Le programme en faveur des habitats naturels (Wildlife Habitat Incentives Program – WHIP) propose des cofinancements aux propriétaires terriens et aux producteurs en vue de développer et d'améliorer les habitats naturels.
- Mis en œuvre pour la première fois en 2009, le programme de gestion de la conservation (Conservation Stewardship Program, CSP) a remplacé le programme de conservation et de protection (Conservation Security Program – CSP également). Les paiements au titre des contrats de ce nouveau dispositif ne sont pas effectués selon le système à trois niveaux du CSP : pour en bénéficier, un seuil de préservation des ressources doit être atteint ou dépassé. Les paiements sont calculés en fonction du coût effectif de la mise en œuvre des mesures de protection, du manque à gagner des producteurs et de la valeur des bénéfices attendus pour l'environnement.

#### Programmes de sauvegarde des terres agricoles

- Le programme de protection des terres agricoles (Farmland Protection Program – FPP), anciennement appelé « programme de protection des terres cultivées et des parcours » (Farm and Ranch Lands Protection Program) fournit des fonds aux autorités étatiques, tribales ou locales, ainsi qu'aux organisations privées, pour acheter les droits d'aménagement des terres agricoles situées dans les zones périurbaines et maintenir les activités agricoles sur les superficies en question.
- Le programme de mise en réserve des pâturages (Grassland Reserve Program – GRP) est destiné à améliorer et conserver les pâturages de graminées indigènes au moyen de contrats de bail de longue durée (10, 15 et 20 ans) et de servitudes permanentes ou couvrant une période de 30 ans. Pour les contrats de bail, les paiements annuels vont jusqu'à 75 % de la valeur du pâturage. Les servitudes permanentes doivent être achetées à un prix équitable compte tenu de la valeur des terres sur le marché, diminuée de la valeur de leur utilisation en pâturage, tandis que les servitudes de 30 ans doivent être achetées à 30 % de la valeur d'une servitude permanente. Le partage des coûts est assuré jusqu'à concurrence de 50 % des coûts approuvés de restauration et d'entretien, selon le type de pâturage. La participation au GRP est limitée à 0.8 million d'hectares de pâturages.

- *Assistance technique* : une assistance technique permanente est fournie aux producteurs agricoles qui s'attachent à améliorer les performances environnementales de leurs exploitations.
- *Écoconditionnalité* : impose aux bénéficiaires de paiements au titre des programmes fédéraux en faveur des exploitations agricoles, tels que les prêts au titre de produits, les paiements directs ou encore les paiements contracycliques, de conserver et protéger les zones humides et les sols sur les terres très sensibles à l'érosion.

## 6.2. Évolution des programmes agroenvironnementaux aux États-Unis avant la loi agricole de 2008

Autrefois, le financement des programmes agroenvironnementaux était pour une large part consacré aux mesures de gestion destinées à lutter contre l'érosion des sols. Les programmes en question aujourd'hui en vigueur trouvent leur origine dans la loi agricole de 1985 et celles qui ont été adoptées par la suite en ont élargi la portée ainsi que le financement. La loi agricole de 1985 a instauré le programme de mise en réserve des terres fragiles (Conservation Reserve Programme – CRP), qui fournissait des paiements aux producteurs mettant hors production pendant 10 à 15 ans des terres agricoles écologiquement sensibles, et elle a en outre introduit la notion d'écoconditionnalité.

Le principal objectif déclaré du CRP, dans ses premières années d'existence, était de réduire l'érosion des sols sur les terres arables qui y sont très sensibles. En vertu de la loi agricole de 1990, le champ d'application du dispositif a été étendu de manière à tenir compte d'autres critères environnementaux. De plus, le ministère de l'Agriculture a commencé à classer les dossiers de candidature soumis par les propriétaires fonciers intéressés en fonction de divers avantages environnementaux (en utilisant un indice des avantages environnementaux – EBI). Le loyer maximum que peut solliciter un candidat est calculé à partir d'une estimation de la valeur locative des terres arables comparables dans un même secteur, compte tenu des caractéristiques des sols. À partir de l'entrée en vigueur de la loi agricole de 1996, les habitats naturels ont été ajoutés aux critères environnementaux pris en considération dans l'EBI, et les producteurs ont eu la possibilité de demander à bénéficier du programme à tout moment, et non pas seulement à l'occasion d'appels d'offres ponctuels, à condition que les terres concernées présentent un intérêt pour l'environnement et qu'elles soient soumises à des pratiques définies de conservation, particulièrement bénéfiques au milieu naturel. Contrairement aux appels d'offres ponctuels, dans le cadre desquels les contrats sont adjugés aux plus offrants, l'appel d'offres permanent ne met pas les soumissionnaires en concurrence et les propriétaires fonciers peuvent se porter candidat à tout moment.

Le CRP en est progressivement venu à s'attaquer à un éventail de problèmes écologiques de plus en plus large, mais deux problématiques agroenvironnementales continuent de lui échapper : i) beaucoup d'incidences de la production agricole sur l'environnement, notamment sur la quantité et la qualité des ressources en eau ou sur les habitats naturels, ne sont pas prises en considération ; et ii) les programmes de mise hors culture n'offrent aucun moyen de poursuivre les objectifs environnementaux sur les superficies qui demeurent en exploitation (Sullivan, Hellerstein, Hansen, Johannson, Koenig et autres, 2004). Cette incapacité à prendre en compte ces objectifs de protection de l'environnement a conduit les autorités publiques à rechercher de nouveaux instruments d'action (Batie et Schweikhardt, 2007).

La loi agricole de 1990 a instauré un programme fédéral visant à restaurer les zones humides et à créer des servitudes de conservation sur ces dernières – à savoir le programme de mise en réserve des terres humides (Wetlands Reserve Program). Elle a également institué le programme en faveur de la qualité de l'eau (Water Quality Incentives Program), qui a placé la qualité de l'eau parmi les principaux objectifs des programmes agroenvironnementaux.

Le CRP étant étroitement ciblé, la loi agricole de 1996 a fusionné et reconduit les grands programmes environnementaux. Elle a en particulier établi le programme en faveur de la qualité de l'environnement (Environmental Quality Incentives Program – EQIP), qui s'attaque à un plus large éventail de problèmes environnementaux sur les terres agricoles en exploitation<sup>3</sup>. L'EQIP partait du principe que la qualité de l'environnement et la production agricole étaient des objectifs compatibles, et il apportait aux producteurs une assistance technique en vue de les aider à se conformer aux nouvelles normes environnementales (Stubbs, 2009). Il offrait aux producteurs un cofinancement et (éventuellement) des primes, pour les encourager à soumettre les terres en exploitation à des activités de conservation sur le long terme, en mettant plus particulièrement l'accent sur la lutte contre la pollution de l'eau.

Initialement, 50 % des fonds EQIP étaient destinés à résoudre les problèmes de ressources sur les exploitations d'élevage, mais ils ne pouvaient pas servir au financement des installations de gestion des déchets, et les paiements étaient plafonnés à des niveaux si faibles qu'ils n'ont pas incité la plupart des grandes exploitations à adhérer au programme. La loi agricole de 1996 a également instauré le programme en faveur des habitats naturels (Wildlife Habitat Incentives Program) pour encourager une utilisation des sols propice aux habitats naturels, et le programme de protection des terres agricoles (Farmland Protection Program) en vue d'acheter les droits d'aménagement des terres en question.

La loi agricole de 2002 a reconduit la quasi-totalité des programmes agroenvironnementaux mis en place par celle de 1996, imposé une forte augmentation de leur financement et élargi l'éventail des problèmes auxquels ils s'attaquaient<sup>4</sup>. Les efforts de protection de l'environnement à consacrer aux terres en exploitation sont désormais jugés plus importants que la mise hors culture de terres agricoles. La plus grande partie des dépenses nouvelles est consacrée aux programmes qui s'y rapportent, ainsi qu'aux problèmes liés à l'élevage, même si le financement de la mise hors culture de terres agricoles constitue toujours la principale catégorie de dépenses agroenvironnementale.

Le financement alloué à l'EQIP a permis de mieux répondre aux problèmes de protection des ressources dans le secteur de l'élevage et de s'attaquer aux priorités agroenvironnementales plus larges que sont les pollutions diffuses des ressources en eau, les atteintes à la qualité de l'air, l'érosion et la dégradation des habitats naturels. Les conditions à réunir pour bénéficier du dispositif ont été élargies, 60 % des crédits ont été affectés aux problèmes soulevés par l'élevage et un nouveau plafond de 450 000 USD a été fixé aux paiements.

La loi agricole de 2002 a également créé le programme de conservation et de protection (Conservation Security Program) pour récompenser les producteurs qui respectent durablement des normes environnementales plus exigeantes que les normes élémentaires (« niveau de référence »). Ce programme offrait un cofinancement et des primes

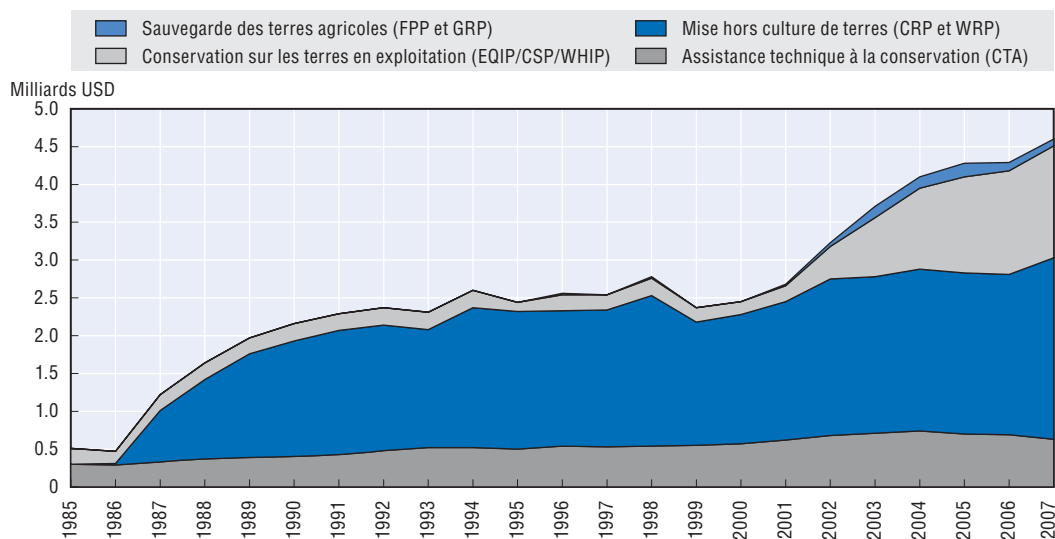
encourageant à assurer, maintenir ou renforcer la bonne gestion des terres en souscrivant à l'un des trois niveaux contractuels de performances.

En ce qui concerne les programmes de mise hors culture de terres, la loi agricole de 2002 a fait davantage de place à la restauration des zones humides, moyennant notamment un renforcement conséquent du programme de mise en réserve des terres humides (Wetlands Reserve Program). L'érosion des sols, la protection de la qualité de l'eau et la conservation des habitats naturels ont commencé à être pris en considération dans les contrats CRP. Le plafond des superficies susceptibles de bénéficier du CRP a été relevé, tandis que les autres programmes de mise hors culture de terres agricoles, tels que le programme pilote en faveur des zones humides cultivées couvertes par le CRP, le programme d'encouragement à la mise en réserve des terres fragiles (Conservation Reserve Enhancement Program – CREP) et le programme de mise en réserve des terres humides (Wetlands Reserve Program) ont été maintenus et leur portée a été élargie.

Comme le montre le graphique 6.1, le montant total des crédits alloués aux programmes agroenvironnementaux a fortement augmenté au fil du temps, surtout dans le cadre de la loi agricole de 2002, du fait principalement du renforcement des programmes en faveur des terres en exploitation. Les dépenses au titre des principaux programmes agroenvironnementaux ont augmenté de 79 %, passant de 2.6 milliards USD en 1996 à 4.6 milliards USD en 2007.

Globalement, la mise hors culture de terres occupe depuis 1985 une place prépondérante dans les dépenses fédérales consacrées aux programmes agroenvironnementaux et elle en est encore aujourd'hui la principale composante. Environ 50 % de l'ensemble des dépenses de protection de l'environnement engagées depuis 1985 par le ministère de l'Agriculture ont été consacrés à la mise hors culture de terres.

Graphique 6.1. **Évolution des dépenses agroenvironnementales par grandes catégories de programmes, 1985-2007**



Source : Analyse par l'ERS des données issues des résumés des budgets établis par l'Office d'analyse des budgets et des politiques (OBPA) (1985-2007).

L'évolution de la politique et des programmes agroenvironnementaux a modifié la répartition des dépenses entre la mise hors culture de terres, les mesures en faveur des superficies en exploitation, la sauvegarde des terres agricoles et les programmes d'assistance technique à la conservation. Entre 1986 et 2001, les crédits alloués aux programmes en faveur des superficies en exploitation ont compté pour environ 9 % de l'assistance technique et financière fournie aux agriculteurs à des fins environnementales, alors qu'ils en ont représenté 25 % entre 2002 et 2006. Pour les programmes de mise hors culture de terres, les pourcentages correspondants étaient de 69 % et 54 %, respectivement. Le financement consacré aux programmes en faveur des superficies en exploitation est passé d'un montant annuel moyen d'environ 200 millions USD durant la période 1996 à 2001 à près de 1.5 milliard USD en 2007.

Le financement des programmes de sauvegarde des terres agricoles est devenu un élément de plus en plus important des dépenses agroenvironnementales. Toutefois, le financement de l'assistance technique n'a pas suivi l'augmentation des crédits alloués aux programmes agroenvironnementaux et il a régulièrement diminué en termes absolus depuis l'exercice budgétaire 2004.

L'assistance technique est principalement financée au moyen de dotations annuelles dans le cadre du programme d'assistance technique à la conservation (Conservation Technical Assistance – CAT). Elle est également financée par le CRP et par les autres programmes agroenvironnementaux. Aussi le graphique 6.1 sous-estime-t-il dans une certaine mesure le montant réel des dépenses consacrées à l'assistance technique.

### 6.3. Dispositions agroenvironnementales dans la loi agricole de 2008

La loi agricole de 2008 reconduit la quasi-totalité des programmes agroenvironnementaux déjà en vigueur et accroît de 11 % (soit 2.7 milliards USD) les dépenses qui leur sont consacrées (tableau 6.1). Elle modifie par ailleurs plusieurs de ces programmes et en crée un certain nombre. La tendance à élargir les programmes au financement des activités de conservation sur les superficies en exploitation et des pratiques de protection de l'environnement se poursuit, et le soutien à la restauration des terres humides et à la sauvegarde des terres agricoles est également accru.

La nouvelle législation agricole comprend également la loi sur le rétablissement des espèces menacées (Endangered Species Recovery Act), qui accordera des avantages fiscaux aux particuliers et aux propriétaires fonciers qui se portent volontaires pour préserver les habitats d'espèces menacées ou en péril situés sur leurs terres.

Les modifications apportées aux programmes existants ont trait aux conditions à réunir pour en bénéficier, aux définitions, aux plafonds des superficies et des paiements, aux conditions contractuelles, aux critères d'évaluation et de classement, ainsi qu'à d'autres questions administratives. De manière générale, les dispositions de la loi qui se rapportent à la protection de l'environnement comprennent certaines modifications élargissant l'éligibilité et la fourniture d'une assistance technique dans le cadre de la plupart des programmes, de manière à étendre le champ d'application de ceux-ci aux terrains forestiers ou aménagés, à la protection des espèces pollinisatrices et de leurs habitats, et aux zones dont il est établi qu'elles abritent des ressources naturelles.

La plupart des programmes sont par ailleurs élargis de telle sorte qu'ils couvrent désormais les producteurs en début d'activité, disposant de ressources limitées ou socialement défavorisés ; les producteurs de cultures spéciales ; et les producteurs en cours de conversion à l'agriculture biologique. La loi lance en outre de nouveaux programmes

agroenvironnementaux pour s'attaquer aux problèmes qui se profilent à l'horizon et cibler les zones de ressources prioritaires, et elle crée de nouveaux sous-programmes à l'intérieur des programmes existants.

Tableau 6.1. **Financement des principaux programmes agroenvironnementaux dans le cadre des lois agricoles de 2002 et 2008**

	2002-07	2008-12	Évolution %
	Millions USD		
Programmes de mise hors culture de terres	12 725	13 030	2
Programme de mise en réserve de terres fragiles	11 165	10 934	-2
Programme de mise en réserve de terres humides	636	2 096	230
Programmes en faveur des terres en exploitation	6 344	11 727	85
Programme en faveur de la qualité de l'environnement	4 919	7 325	49
Programme de conservation et de protection <sup>1</sup>	882	3 792	330
Programme en faveur des habitats naturels	213	425	100
Programmes de sauvegarde des terres agricoles	729	1 050	44
Programme de protection des terres cultivées et des parcours	499	743	49
Programme de mise en réserve de pâturages	254	240	-6
Assistance technique à la conservation	4 143	3 150	-24
<b>Total (principaux programmes de conservation)</b>	<b>23 941</b>	<b>26 641</b>	<b>11</b>

1. Remplacé par le programme de gestion de la conservation (Conservation Stewardship Program) dans la loi agricole de 2008.

Source : Données issues de OBPA, Budget Summary (2002-07), et Bureau du Budget du Congrès (2008-12).

### **Les programmes de mise hors culture de terres conservent un rôle majeur – mais moindre qu'auparavant**

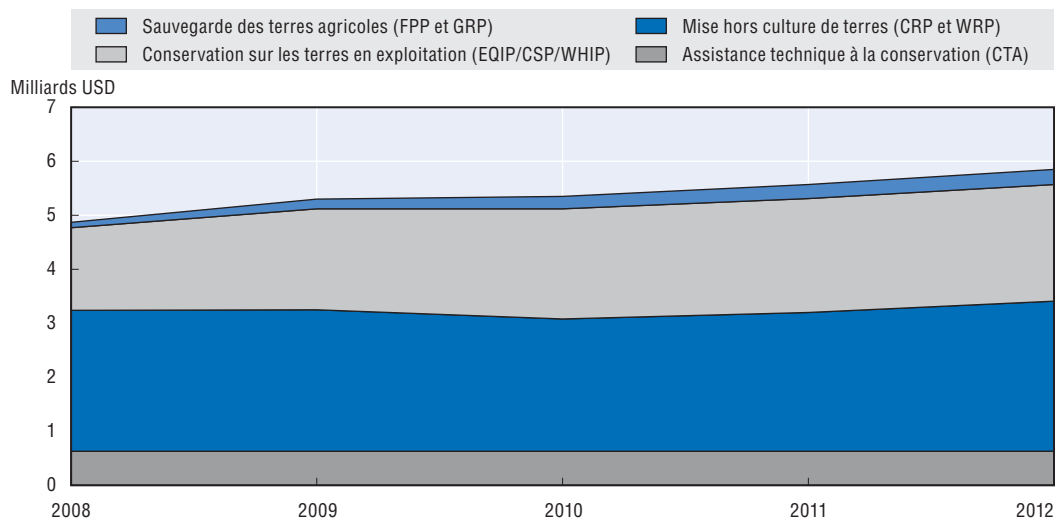
Les programmes de mise en réserve de terres, à savoir le CRP et le WRP, ont tous deux été reconduits jusqu'en 2012. D'après les prévisions, les dépenses au titre des programmes de mise hors culture devraient s'élever au total à 13.03 milliards USD au cours de la période 2008-12, soit en moyenne 2 % de plus que pour 2002-07 (tableau 6.1), mais elles devraient diminuer tout au long de cette période en pourcentage des dépenses totales consacrées aux programmes agroenvironnementaux (graphique 6.2).

La loi agricole de 2008 limite la participation au CRP à 12.9 millions d'hectares au 1<sup>er</sup> octobre 2009, au lieu de 15.7 millions d'hectares auparavant. Elle modifie également le programme pilote en vertu duquel les terres humides et les zones tampon peuvent bénéficier du CRP, sous réserve des limites fixées aux superficies à l'échelle des États et à la taille des exploitations. Les contrats CRP en vigueur peuvent être modifiés de manière à permettre que les terres soient utilisées sous certaines conditions à des fins telles que la production de biocarburants, l'installation d'éoliennes ou le pâturage. De nouvelles dispositions permettent de mettre des terres couvertes par un contrat CRP à la disposition de producteurs en début d'activité, socialement défavorisés ou bénéficiant d'autres statuts particuliers. Leur propriétaire bénéficie alors d'une prime dont le montant peut représenter jusqu'à deux années de loyer.

La loi agricole de 2008 apporte certaines modifications à ce programme : elle permet notamment au ministère de l'Agriculture d'intervenir au niveau des États, à l'échelle régionale et à l'échelle nationale ; elle élargit le programme aux cultivateurs et aux éleveurs en début d'activité ou socialement défavorisés ; elle autorise certains types de pâturage contrôlé et l'installation d'éoliennes sur les terres sous contrat (moyennant des paiements



Graphique 6.2. **Évolution des dépenses agroenvironnementales par grandes catégories de programmes, 2008-12**



Source : Analyse par l'ERS des données fournies par le CBO (2008-12).

plus bas) ; elle exige que les participants au programme gèrent les terres conformément à un plan de protection de l'environnement ; elle impose au ministère de l'Agriculture l'obligation de procéder à une enquête annuelle en vue d'établir des estimations du montant par acre des loyers en espèces versés dans chaque comté aux détenteurs de contrats CRP ; elle précise clairement le statut de la luzerne cultivée dans le cadre d'un système de rotation des cultures ; et elle établit les taux de cofinancement pour certains types d'initiatives agroenvironnementales.

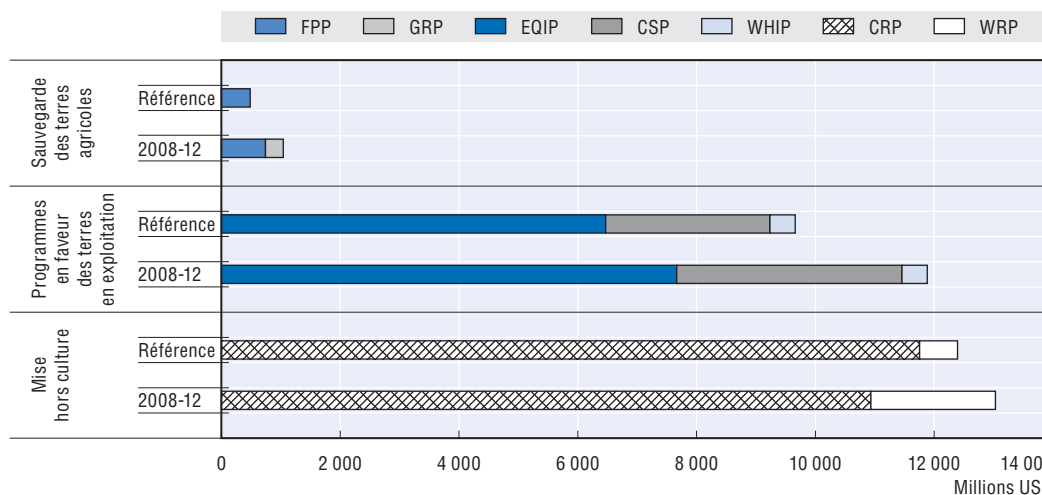
La loi agricole de 2008 relève d'environ un tiers le plafond des superficies pouvant bénéficier du programme de mise en réserve de terres humides (Wetlands Reserve Program – WRP), ce qui le porte à 1.2 million d'hectares, et elle étend le programme à certains types de zones humides, de terres arables et d'herbages, privés ou tribaux, ainsi qu'aux terres qui offrent un habitat conforme aux besoins de certaines espèces sauvages<sup>5</sup>.

### **Les programmes en faveur des superficies en exploitation constituent la principale priorité de financement**

Comme le montrent les graphiques 6.2 et 6.3, il est prévu que le financement des programmes en faveur des superficies en exploitation atteigne au total 11.7 milliards USD au cours de la période 2008-12, soit un montant de 85 % plus élevé, en moyenne, que pour la période 2002-07, et qui représente en outre 44 % du volume total des dépenses agroenvironnementales pour 2008-12. L'EQIP et le CSP – les deux principaux programmes en faveur des superficies en exploitation mis en œuvre par le ministère de l'Agriculture – pourront bénéficier de crédits supplémentaires.

Les crédits alloués à l'EQIP pour 2008-12 ont augmenté de 49 % (2.4 milliards USD) par rapport à la période 2002-07 (tableau 6.1). La loi agricole de 2008 a apporté certaines modifications à l'EQIP concernant le niveau de financement, les terres éligibles, le plafond des paiements totaux, les modalités de versement des paiements aux producteurs en début d'activité, disposant de ressources limitées ou socialement défavorisés, les procédures de classement des offres et le fonds pour la conservation des eaux souterraines et de surface.

Graphique 6.3. Comparaison des lois agricoles de 2002 et 2008, selon les principaux programmes agroenvironnementaux, 2008 à 2012



Source : Analyse par l'ERS des données issues des résumés des budgets établis par l'OBPA (1985-2007) et fournies par le CBO (2008-12).

En particulier, parmi les nouvelles priorités assignées à l'EQIP par la loi agricole de 2008 figurent la modification du programme d'aides à l'innovation agroenvironnementale mis en œuvre dans le cadre de l'EQIP (Conservation Innovation Grants Program), de telle sorte qu'il couvre les problèmes de qualité de l'air liés à l'agriculture (dont les émissions de gaz à effet de serre) ; la mise en place d'un nouveau programme d'amélioration de la gestion de l'eau en agriculture (Agricultural Water Enhancement Program), en remplacement du programme de protection des eaux souterraines et de surface (Ground and Surface Water Conservation Program), pour remédier aux problèmes quantitatifs et qualitatifs qui se posent en agriculture ; et l'octroi de paiements pour les pratiques agroenvironnementales mises en œuvre par les exploitations biologiques ou en cours de conversion à ce mode de production.

Les paiements EQIP sont fonction des dépenses à engager (cofinancement pouvant atteindre jusqu'à 75 %) et du manque à gagner (jusqu'à 100 %) du fait de l'adoption ou du maintien de pratiques agroenvironnementales, à ceci près que les paiements au titre du cofinancement perçus par les producteurs socialement défavorisés, disposant de ressources limitées ou en début d'activité sont supérieurs de 25 % à ceux versés aux autres producteurs (sans pouvoir dépasser 90 %). Contrairement à la loi agricole de 1996, mais de la même façon que la loi agricole de 2002, la loi agricole de 2008 ne prévoit pas de recourir à des appels d'offres concurrentiels pour attribuer des contrats.

La loi agricole de 2008 réserve 5 % des dépenses de l'EQIP aux agriculteurs en début d'activité ou socialement défavorisés, et elle abaisse à 300 000 USD (au lieu de 450 000 USD) par exploitation le plafond des paiements versés au cours d'une même période de six ans, à moins que le ministère de l'Agriculture des États-Unis juge que les mesures mises en pratique présentent un intérêt tout particulier du point de vue de la protection de l'environnement (installation de méthaniseurs, par exemple). Elle maintient l'obligation d'affecter 60 % des fonds au cofinancement des coûts des éleveurs, et notamment au financement des primes versées aux producteurs qui établissent un plan global de gestion des éléments nutritifs.

La loi agricole de 2008 remplace le programme de conservation et de protection (Conservation Security Program) par un nouveau dispositif rebaptisé « programme de gestion de la conservation » (Conservation Stewardship Program – CSP). Elle lui alloue un budget de 3.8 milliards USD pour la période 2008-12, les dépenses prévues pour 2012 représentant 199 % de celles de 2007.

Le nouveau CSP, qui entrera en vigueur en 2009, continuera d'encourager les pratiques agroenvironnementales sur les terres en exploitation, mais seuls les producteurs mettant en œuvre des pratiques de gestion environnementale particulièrement poussées et qui acceptent de prendre des mesures supplémentaires pourront y prendre part. En particulier, l'approche des paiements « à trois niveaux » adoptée dans la loi agricole de 2002 est remplacée par un système de paiements visant à indemniser les producteurs de l'adoption et de la mise en œuvre de pratiques agroenvironnementales. Le montant de ces paiements sera fonction des coûts et des avantages environnementaux de l'application de mesures agroenvironnementales sur des terres déjà en production.

Le nouveau CSP est censé porter sur près de 5.2 millions d'hectares nouveaux chaque année, à un coût moyen de mise en œuvre de 44.5 USD par hectare, les paiements étant plafonnés à 200 000 USD par exploitation et par période de cinq ans. Les catégories de superficies éligibles ont été étendues de manière à prendre en compte les problèmes de ressources jugés prioritaires par les États ; certaines superficies agricoles et forestières privées ; ainsi que certaines superficies forestières non exploitées à des fins industrielles (dans la limite de 10 % de la superficie totale bénéficiant du programme chaque année).

Les paiements ne peuvent pas être utilisés pour la conception, la construction ou l'entretien d'installations de stockage ou de traitement des effluents d'élevage ou de dispositifs de transport ou de transfert des déchets connexes pris en charge par l'EQIP. Une assistance technique sera fournie aux producteurs de cultures spéciales ou de produits biologiques, et il sera procédé à des essais pilotes pour les producteurs qui adoptent des technologies innovantes. Des paiements supplémentaires pourront être versés aux producteurs qui pratiquent certains types de rotation des cultures.

Par ailleurs, la loi agricole de 2008 reconduit le programme en faveur des habitats naturels (Wildlife Habitat Incentives Program – WHIP) en maintenant son financement au même niveau qu'auparavant, mais elle restreint l'éligibilité aux terres propices au développement des habitats naturels. Le plafond du cofinancement est porté à 25 % des dépenses engagées sur les terres agricoles privées, les superficies forestières privées non exploitées à des fins industrielles et les terres tribales. La loi permet également au ministère de l'Agriculture des États-Unis d'accorder la priorité aux projets axés sur des problèmes rencontrés dans le cadre d'initiatives environnementales au niveau des États ou à l'échelle régionale et nationale.

La loi agricole de 2008 affecte également des crédits plus importants à plusieurs dispositifs, dont le programme de protection des eaux à l'échelle locale (Grassroots Source Water Protection Program) et le programme de réhabilitation des petits bassins versants (Small Watershed Rehabilitation Program). Elle alloue par ailleurs des crédits obligatoires supplémentaires au programme d'aide à la gestion de l'espace agricole (Agricultural Management Assistance Program) et accorde à l'État d'Hawaii la possibilité de bénéficier de ce programme.

### **Extension des programmes de sauvegarde des terres agricoles**

Les prévisions de dépenses pour les programmes de sauvegarde des terres s'élèvent au total à 1.05 milliard USD pour la période 2008-12, soit, en moyenne, plus du triple des dépenses effectives consacrées à l'achat de droits d'aménagement en 2007. Pour ce qui est du programme de protection des terres agricoles (Farmland Protection Program – FPP), la loi agricole de 2008 lui alloue des crédits de 743 millions USD pour la période 2008-12, soit une augmentation de près de 50 % par rapport aux dépenses effectives de la période 2002-07. Elle lui apporte plusieurs modifications techniques (obligations administratives, méthode d'évaluation, modalités et conditions, entre autres).

Les objectifs du programme ont également été élargis pour protéger l'intérêt écologique de l'usage agricole et des pratiques qui y sont liées, et pour accroître les possibilités de partenariat avec des organisations gouvernementales et non gouvernementales. L'éligibilité a été étendue de manière à englober les superficies forestières et d'autres terres qui contribuent à la viabilité économique de l'exploitation agricole ou qui servent de zone tampon face à l'urbanisation.

Pour ce qui est du *programme de mise en réserve des pâturages* (Grassland Reserve Program – GRP), la loi agricole de 2008 a porté le plafond applicable aux superficies couvertes de 0.5 million d'hectares à 1.3 million d'hectares pour la période 2008-12. Elle prévoit d'affecter 40 % des fonds aux contrats de bail (d'une durée de 10, 15 et 20 ans) et 60 % aux servitudes permanentes. La définition des terres éligibles a été modifiée de manière à inclure celles qui présentent un intérêt historique ou archéologique et jusqu'à 10 % des superficies bénéficiaires pourront provenir de contrats CRP arrivés à expiration.

### **Autres dispositions**

La plupart des programmes agroenvironnementaux sont soumis à des plafonds de paiement spécifiques et un plafonnement général des revenus interdit de verser des paiements agroenvironnementaux aux personnes disposant d'un revenu brut ajusté non agricole moyen supérieur à 1 million USD (sauf s'ils tirent de l'agriculture les deux tiers au moins de leur revenu brut ajusté).

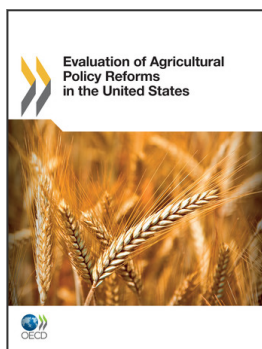
Les dispositions relatives à l'écoconditionnalité adoptées dans le cadre de la loi agricole de 1985 sont maintenues. Les projets coopératifs menés à l'échelle des collectivités locales, des écosystèmes ou des bassins hydrographiques bénéficieront de 6 % de la totalité des fonds alloués aux programmes agroenvironnementaux. Le ministère de l'Agriculture des États-Unis doit établir des lignes directrices techniques expliquant la marche à suivre pour mesurer et notifier les services environnementaux assurés par les cultures, les élevages et les forêts, en mettant l'accent en priorité sur les marchés émergents du carbone.

### **Notes**

1. Les dépenses de protection de l'environnement dans le secteur agricole ont compté pour environ 16 % (5.4 milliards USD) de l'ensemble des dépenses environnementales fédérales au cours de l'exercice budgétaire 2007.
2. D'autres textes législatifs ont en outre une incidence sur l'agriculture, mais ils ont généralement été adoptés par d'autres organes que les commissions de l'agriculture de la Chambre des représentants et du Sénat et visent principalement d'autres secteurs que l'agriculture. Il s'agit notamment de la loi sur la qualité de l'eau (Clean Water Act), de la loi sur les espèces menacées (Endangered Species Act), de la loi sur la qualité de l'air (Clean Air Act) et de la loi fédérale sur les

insecticides, les fongicides et les rodenticides (Federal Insecticide, Fungicide and Rodenticide Act). Pour un examen des textes législatifs liés à la politique agroenvironnementale, voir Claassen et autres, 2001).

3. L'EQIP est le fruit de la fusion du programme agricole de conservation (Agricultural Conservation Program), du programme de lutte contre la salinité dans le bassin du Colorado (Colorado Salinity Program) et du programme de conservation des Grandes plaines (Great Plains Conservation Program).
4. Néanmoins, le financement des principaux programmes, tels que l'EQIP et le CSP, a été ramené à un niveau inférieur à celui autorisé par la loi agricole de 2002, et ce afin de respecter les objectifs budgétaires d'ensemble.
5. La loi agricole de 2008 apporte certains changements à ce programme : elle modifie le barème des paiements pour les servitudes ; elle précise les critères de classement des demandes d'adhésion au programme ; elle exige que le ministère de l'Agriculture effectue une étude annuelle, à partir de l'exercice budgétaire 2008, sur la zone appelée « Prairie Pothole Region », dans la partie septentrionale des Grandes plaines ; et elle impose au ministère l'obligation de soumettre au Congrès un rapport sur les servitudes de conservation de longue durée créées dans le cadre du programme.



Extrait de :

## Evaluation of Agricultural Policy Reforms in the United States

Accéder à cette publication :

<https://doi.org/10.1787/9789264096721-en>

### Merci de citer ce chapitre comme suit :

OCDE (2011), « Politiques agroenvironnementales », dans *Evaluation of Agricultural Policy Reforms in the United States*, Éditions OCDE, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/9789264096752-8-fr>

Cet ouvrage est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE. Les opinions et les arguments exprimés ici ne reflètent pas nécessairement les vues officielles des pays membres de l'OCDE.

Ce document et toute carte qu'il peut comprendre sont sans préjudice du statut de tout territoire, de la souveraineté s'exerçant sur ce dernier, du tracé des frontières et limites internationales, et du nom de tout territoire, ville ou région.

Vous êtes autorisés à copier, télécharger ou imprimer du contenu OCDE pour votre utilisation personnelle. Vous pouvez inclure des extraits des publications, des bases de données et produits multimédia de l'OCDE dans vos documents, présentations, blogs, sites Internet et matériel d'enseignement, sous réserve de faire mention de la source OCDE et du copyright. Les demandes pour usage public ou commercial ou de traduction devront être adressées à [rights@oecd.org](mailto:rights@oecd.org). Les demandes d'autorisation de photocopier une partie de ce contenu à des fins publiques ou commerciales peuvent être obtenues auprès du Copyright Clearance Center (CCC) [info@copyright.com](mailto:info@copyright.com) ou du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) [contact@cfcopies.com](mailto:contact@cfcopies.com).