

Synthèse du rapport de la commission des comptes et de l'économie de l'environnement Agriculture et environnement (*)

Après les années productivistes d'après-guerre, les années 90 ont mis l'accent sur le bilan environnemental de l'agriculture, côtés dommages et services. Conséquence de ces constats, une réorientation de la Pac pour mieux prendre en compte les impératifs environnementaux. Une évolution qui devra encore intégrer de nouvelles données et, en premier lieu, les effets du changement climatique. De nouvelles contraintes mais, aussi, des opportunités de développement.

L'agriculture entretient avec l'environnement des relations particulières, qui tiennent à la diversité de ses activités, au nombre et à la dispersion des unités d'exploitation et, bien sûr, à la nature singulière que ses origines lui confèrent dans le système productif. L'impact sur l'environnement de certaines pratiques agricoles n'a donné lieu que tardivement à une prise de conscience géné-

ralisée. Les dommages environnementaux restaient souvent perçus comme le prix à payer des gains de productivité de l'agriculture. Et, rétrospectivement, ces gains de productivité ont été impressionnants: d'une situation de pénurie et de dépendance alimentaire après la guerre, la France est passée au premier rang des pays producteurs de produits agricoles en Europe, et au deuxième rang mondial. Cette croissance a été

acquise grâce à la concentration et la spécialisation des exploitations, avec le remembrement et une augmentation de l'utilisation d'intrants (produits phytosanitaires, engrais...). Elle s'est accompagnée d'une forte réduction du nombre d'agriculteurs et d'une hausse du revenu net par actif agricole.

L'agriculture, grande utilisatrice de biens environnementaux tels que l'eau ou le sol, est aussi créatrice de certains d'entre eux

La consommation d'eau pour l'irrigation est concentrée dans le sud de la France et, plus précisément, pour 74 %, dans les bassins Adour-Garonne et Rhône-Méditerranée-Corse. Environ 1,5-million d'hectares sont aujourd'hui irrigués en France. Plus de la moitié de la surface irriguée est dédiée à la culture du maïs.

comme la diversité des habitats et des paysages. Au tournant des années 1990, les dommages et les services qu'elle occasionne deviennent l'objet d'un examen approfondi.

Pressions et services environnementaux dus aux activités agricoles

Après le rappel des grands traits de l'évolution de l'agriculture, le premier chapitre du rapport analyse les relations,

positives et négatives, entre l'agriculture et l'environnement. Il détaille aussi les systèmes d'observation des biens environnementaux concernés par les activités agricoles. Pour chaque bien environnemental, un inventaire le plus exhaustif possible des bienfaits et nuisances occasionnés par les activités du secteur permet de rendre compte de leurs impacts. Au total, l'intensification agricole des cinquante dernières années a pesé sur l'environnement.

En premier lieu, la ressource en eau reste encore très sollicitée par l'activité agricole. Les volumes d'eau consommés

par l'irrigation représentent sur l'année la moitié environ des volumes totaux consommés pour atteindre 80 % pendant la période estivale, période la plus sensible pour les milieux naturels. La consommation d'eau pour l'irrigation est concentrée dans le sud de la France-et, plus précisément, pour 74 %, dans les bassins Adour-Garonne et Rhône-Méditerranée-Corse. Environ 1,5-million d'hectares (soit 5 % de la surface agricole utile) sont aujourd'hui irrigués en France, la superficie équipée s'élevant à 2,5-millions d'hectares. Plus de la moitié de la surface irriguée est dédiée à la culture du maïs.

Malgré la diminution des volumes de produits phytosanitaires utilisés due à l'évolution des matières actives depuis 1997, la contamination des eaux par les pesticides reste préoccupante. 46 % des points surveillés en rivière relèvent de classes moyenne à mauvaise, dépassant ainsi le seuil officiel de potabilité ; ce taux est de 25 % pour les eaux souterraines. Concernant la pollution d'origine azotée, les activités agricoles seraient responsables des deux tiers des pollutions actuelles. 25 % des points suivis dans les eaux souterraines présentaient en 2001 des teneurs approchant ou dépassant la norme de potabilité de 50-mg/l. Pour les eaux superficielles, ce niveau de pollution concerne 7 % des points suivis. L'impact est beaucoup plus important en Bretagne en raison de la concentration d'élevages hors-sol. La pollution azotée est, de plus, responsable de l'eutrophisation des eaux littorales. Certains signes encourageants existent toutefois en matière d'engrais minéraux azotés, les quantités d'azote utilisées augmentant moins vite que les productions les plus consommatrices de fertilisants. Cependant, en raison des apports azotés d'origine organique et du caractère diffus de la contamination des sols, la qualité des eaux n'est pas en voie d'amélioration.

Le phosphore induit une pollution des eaux superficielles par eutrophisation. La différence entre les apports de phosphore (effluents d'élevage et engrais) et leurs exportations via les cultures lors des récoltes permet d'estimer la quantité de phosphore qui se fixe sur les particules du sol et qui sera emportée vers les eaux lorsque le sol sera proche de l'état de saturation. Le solde de ce bilan s'élève à 152-000 tonnes pour l'ensemble de la France, soit près de 20 % des apports. Cette pollution est, là encore, plutôt localisée dans les zones d'élevage comme la Bretagne, en raison des importants épandages d'effluents d'élevage. Globalement, la part imputable à l'agriculture dans les flux de phosphore emportés par les cours d'eau avoisine les 20 à 30 %.

Deuxième impact de l'agriculture, celui sur l'air, avec des effets locaux ou plus globaux. L'agriculture génère 98 % des émissions d'ammoniac responsables d'une acidification et une eutrophisation des milieux aquatiques-; elle cause aussi des pollutions, plus ponctuelles, de l'air par les produits phytosanitaires.

En matière de gaz à effet de serre, du fait des élevages et de la dégradation des engrais minéraux, l'agriculture contribue aujourd'hui pour 20 % environ aux émissions nationales bien que ses émissions de CO₂ soient faibles.

En matière de gaz à effet de serre, du fait des élevages et de la dégradation des engrais minéraux, l'agriculture contribue aujourd'hui pour 20 % environ aux émissions nationales bien que ses émissions de CO₂ soient faibles. Les activités agricoles constituent, en effet, la principale source de production-et d'émission de protoxyde d'azote (76 % des émissions nationales) et de méthane (70 % des émissions nationales). Les possibilités de réduire les émissions de gaz à effet de serre du secteur agricole sont limitées-; cependant, une moindre utilisation de fertilisants minéraux et l'intensification de la production laitière ont permis une diminution d'environ 3 % des émissions depuis 1990. L'agriculture peut également développer des «-puits d'absorption-» permettant de limiter les gaz à effet de serre dans l'atmosphère.

Parallèlement à ces pressions, le développement, dans certaines régions, de systèmes d'exploitation intensifs et la spécialisation des unités de production ont atténué le rôle favorable exercé par l'agriculture sur l'environnement, et en particulier sur le maintien et

l'entretien d'écosystèmes et de paysages ruraux variés.

Le linéaire de haies a ainsi diminué d'environ 45-000 km par an entre 1975 et 1987, période de fort remembrement, d'où une disparition de plus de 40 % des haies. Il s'est stabilisé autour de 700-000 kilomètres à partir des années 1990.

Par ailleurs, au cours des dix dernières années (entre 1993 et 2003) et d'après la statistique agricole annuelle du SCEES, la surface en prairies permanentes, riches en espèces végétales et recevant généralement peu d'intrants, a régressé d'environ 700-000

hectares. Et cette diminution a touché davantage encore les régions où la part de prairies dans la surface agricole était plutôt faible initialement.

S'agissant de la biodiversité, il existe un indice d'évolution de l'abondance d'espèces d'oiseaux communs caractéristiques des zones agricoles, basé sur le suivi de 23 espèces, qui est élaboré par le Muséum d'histoire naturelle. Cet indice a baissé de 30 % entre 1989 et 2001. Bien qu'à prendre avec précaution, y compris concernant la relation de cause à effets, il suggère que les systèmes d'exploitation agricoles

ont pesé sur certaines formes de biodiversité.

Les services environnementaux rendus par l'agriculture ne se limitent pas aux paysages et à la biodiversité, même si ceux-ci sont essentiels dans les zones à fort intérêt environnemental et à proximité des zones urbaines. Les activités agricoles ont un rôle important à jouer dans la prévention ou la limitation des conséquences de risques naturels tels que les crues, l'érosion ou les incendies.

Il faut enfin mentionner un autre type de service rendu par l'agriculture. En utilisant

Le développement, dans certaines régions, de systèmes d'exploitation intensifs a atténué le rôle favorable exercé par l'agriculture sur l'environnement et, en particulier, sur le maintien et l'entretien d'écosystèmes et de paysages ruraux variés.
Le linéaire de haies a ainsi diminué d'environ 45-000-km par an entre 1975 et 1987, d'où une disparition de plus de 40 % des haies.

des produits issus des déchets urbains, tels que les composts d'ordures ménagères et les épandages de boues de station d'épuration, elle réduit les pressions sur l'environnement occasionnées par les autres activités.

On peut par ailleurs relever que les activités agricoles supportent parfois les conséquences de pressions exercées sur l'environnement par d'autres activités: pollutions atmosphériques (incinérateurs, par exemple), pollutions industrielles, nuisances liées à l'urbanisation, etc.

Ce chapitre du rapport détaille en parallèle les systèmes d'observation des biens environnementaux concernés par les activités agricoles, et le modèle général *pressions-état-impacts* autour duquel ces systèmes s'organisent: la mesure des *pressions* exercées par les activités (prélèvements d'eau, émissions ou utilisation de produits polluants...) est complétée par l'appréciation de *l'état* du milieu sur lequel elles opèrent. L'information sur *l'état* permet alors d'évaluer *l'impact* des pressions, c'est-à-dire les conséquences qu'elles occasionnent et qui peuvent porter sur les systèmes écologiques, la santé humaine ou occasionner de nouveaux coûts.

L'infléchissement de la politique agricole commune

Les *forces motrices*, c'est-à-dire les causes des pressions exercées, doivent aussi être analysées, de sorte que les *réponses* des politiques publiques puissent agir au niveau le plus efficace (forces motrices, pressions ou impacts de celles-ci).

Ainsi, depuis la fin de la seconde guerre mondiale, l'accroissement des échanges, les progrès techniques, la diminution du prix des intrants, l'évolution du machinisme agricole et la croissance de la demande ont favorisé la modernisation de l'agriculture française, permettant ainsi l'autosuffisance alimentaire et une forte croissance de la production. Ces éléments ont également conduit à des substitutions entre terre et capital, initiatrices de pressions, à l'instar de celles liées à l'élevage hors sol. Pour certains, ce processus d'intensification a pu s'expliquer par la relativement faible disponibilité en terre par actif agricole que la France a historiquement

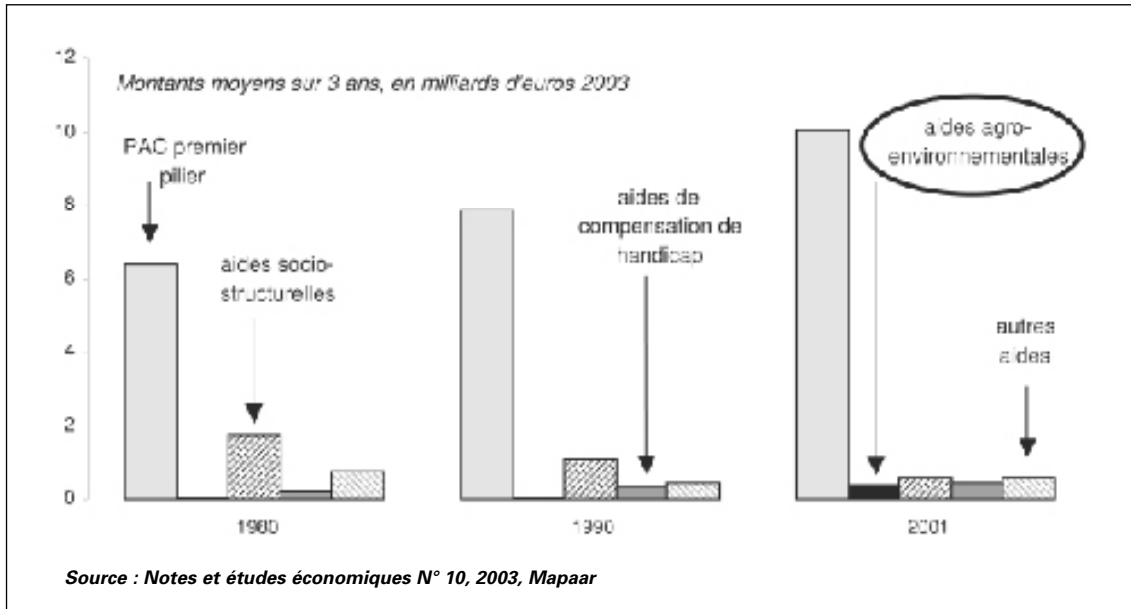
connu, par comparaison avec de grands pays agricoles tels que l'Argentine, l'Australie, la Nouvelle-Zélande ou les Etats-Unis.

La politique agricole commune européenne a aussi très largement structuré l'évolution de l'agriculture et la politique agricole nationales. Un chapitre du rapport analyse l'évolution de la Pac et ses effets sur l'environnement depuis son origine jusqu'à aujourd'hui, en incluant la réforme de 2003. Les réformes successives ont permis d'intégrer progressivement les préoccupations environnementales.

Cependant la faible part des aides agro-environnementales dans les budgets, la dispersion des mesures sur le territoire et l'utilisation au sein d'une même politique d'instruments aux objectifs et effets antagonistes n'ont finalement pas permis d'inverser significativement les tendances par rapport à l'environnement.

La Pac, dont les objectifs initiaux étaient la modernisation de l'agriculture et la croissance de la production dans des conditions de stabilité des marchés (régularité des approvisionnements, prix garantis) a

Les services environnementaux rendus par l'agriculture ne se limitent pas aux paysages et à la biodiversité. Les activités agricoles ont un rôle important à jouer dans la prévention ou la limitation des conséquences de risques naturels tels les crues, l'érosion ou les incendies.



Graphique 1 : Aides publiques agricoles.

tout d'abord constitué une des forces motrices à l'origine de l'accentuation des pressions agricoles sur l'environnement. Le système de soutien des prix a créé de fait une incitation à l'accroissement des quantités produites. Il a ainsi favorisé la spécialisation des exploitations, l'intensification de la production, et le recours élevé aux engrais minéraux et pesticides.

C'est essentiellement à partir de 1992 que l'environnement a commencé à être pris en compte dans les objectifs de la Pac. Il revient indéniablement aux réformes de 1992 puis de 1999 d'avoir stoppé l'accroissement de certaines pressions-: la transformation du soutien par les prix en primes par hectare a supprimé l'incitation à l'intensification-;

celle-ci s'est cependant maintenue à un niveau élevé. Par ailleurs le gel des terres, introduit en 1992, a limité la surface agricole consacrée aux cultures majoritairement conduites de manière intensive.

Cependant, malgré leur augmentation, les montants d'aides spécifiquement destinées à l'agro-environnement sont restés très faibles, de l'ordre de 3,2 % de l'ensemble des concours publics à l'agriculture (Cf. graphique 1).

Une réorientation de la Pac en Europe est actuellement à l'œuvre et l'environnement a été affiché comme l'un des objectifs de cette réforme. Les accords de Luxembourg de 2003, caractérisés par un découplage des aides de la production, introduisent plusieurs outils intéressants concernant l'environnement-:

la conditionnalité des aides au respect d'exigences environnementales, la possibilité d'augmenter les montants alloués aux mesures de développement rural (parmi lesquelles figurent des aides environnementales) et plus généralement aux types d'agriculture favorables à l'environnement. Un conseil agricole permettant d'orienter les pratiques culturales est aussi prévu à partir de 2007.

Or, des pratiques agricoles susceptibles d'accroître les services rendus par l'agriculture à l'environnement et de réduire les pressions existent et mériteraient d'être développées. Citons, notamment, le raisonnement des apports en intrants, les rotations culturales adaptées, la lutte biologique, le maintien des haies...

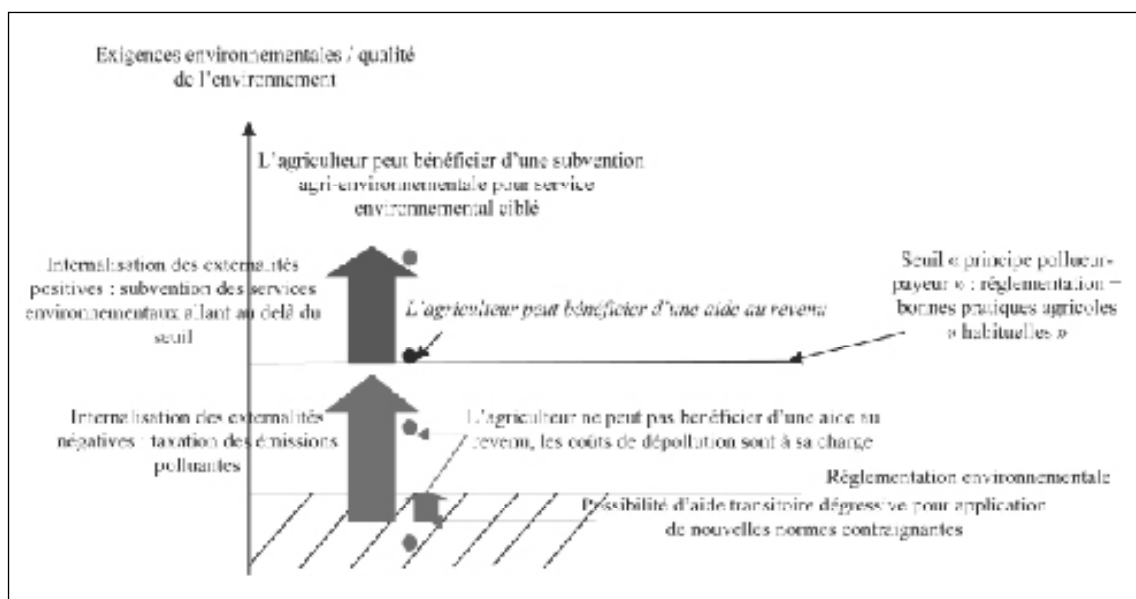
Des politiques

Dans l'application de la réforme de 2003, une certaine subsidiarité a été laissée aux Etats membres, ouvrant ainsi des opportunités pour une prise en compte accrue de l'environnement au niveau national. Ainsi la possibilité de conserver couplée à la production la prime allouée au maintien des troupeaux de vaches allaitantes devrait permettre le maintien d'élevages extensifs dans des zones défavorisées. Cependant, le découplage des aides aux grandes cultures peut être complet ou réalisé à hauteur de 75 %, ce qui maintient alors une certaine incitation à l'irrigation et aux cultures fortement consommatrices d'engrais et de pesticides. La réforme a aussi laissé la possibilité de réallouer une partie des aides à des mesures à objectif environnemental (article 69) et d'avancer la date de mise en place du conseil agricole.

Les réformes successives ont permis d'intégrer progressivement les préoccupations environnementales. Mais la faible part des aides agro-environnementales ou la dispersion des mesures n'ont pas permis d'inverser les tendances.

La Pac a tout d'abord constitué une des forces motrices à l'origine de l'accroissement des pressions agricoles sur l'environnement. Le système de soutien des prix de la Pac a créé, de fait, une incitation à l'accroissement des quantités produites. Il a favorisé, en particulier, le recours élevé aux engrais minéraux et pesticides. C'est essentiellement à partir de 1992 que l'environnement a commencé à être pris en compte dans ses objectifs.

Une réorientation de la Pac est actuellement à l'œuvre-et l'environnement a été affiché comme l'un des objectifs de cette réforme. Les accords de Luxembourg de 2003, caractérisés par un découplage des aides de la production, introduisent-plusieurs outils intéressants.



Graphique 2.

La Commission des comptes et de l'économie de l'environnement

La Commission des comptes et de l'économie de l'environnement a pour mission d'assurer le rassemblement, l'analyse et la publication de données et des comptes économiques décrivant:

- ✓-les activités et dépenses de protection et de mise en valeur de l'environnement;
- ✓-les impacts sur l'environnement des activités des différents secteurs économiques;
- ✓-les ressources et le patrimoine naturels.

Les travaux de la commission permettent ainsi, dans une perspective de développement durable, d'étudier:

- ✓-la contribution des activités environnementales au

développement économique et social (notamment l'emploi, les prix, la fiscalité, le commerce extérieur) et à l'amélioration de la qualité de la vie;

- ✓-l'intégration de l'environnement dans les politiques sectorielles.

La Commission est présidée par le Ministre chargé de l'Environnement et composée pour moitié de représentants de l'administration et d'organismes publics et pour moitié de représentants des collectivités territoriales, des associations, des syndicats, des entreprises et de personnalités qualifiées.

La Commission publie un rapport annuel sur les comptes et l'économie de l'environnement et des rapports thématiques.

**La réglementation est
nécessaire mais elle a
montré certaines limites
dans le domaine agricole.**



