

Agriculture, monde rural et environnement

*Rapport à la ministre de l'Aménagement
du territoire et de l'Environnement⁽¹⁾*

**Dominique Dron
et Jean-Luc Pujol**

*Cellule de prospective
et stratégie*

L'agriculture ne peut être désolidarisée de la vie rurale dans son ensemble, et de ses territoires sous leurs aspects physico-chimiques, biologiques et culturels. C'est ce que reconnaît la notion de multifonctionnalité des territoires ruraux adoptée par la loi d'Orientation agricole. Or, les impacts de certaines pratiques agricoles sur l'environnement ont atteint des niveaux que la société n'accepte plus, localement ou de façon plus générale. Ceci touche, outre les facteurs de production de l'agriculture elle-même, l'image que les citoyens s'en font et l'attractivité de ses produits. Parallèlement, les demandes adressées aujourd'hui aux agricul-

teurs par la société française s'orientent nettement vers des notions de terroir, de qualité, de sécurité sanitaire, de diversité authentique, de respect de l'environnement et du consommateur. La question du développement durable de l'agriculture se pose donc, dans un contexte de réforme de la PAC, influencée par les règles de l'OMC d'une part, la question de la légitimité des formes actuelles de soutien public aux agriculteurs d'autre part.

Les préoccupations

Un bilan environnemental à nombreux points noirs

Nous résumons, ici, les points sur lesquels la puissance de certaines techniques

développées ou envisagées récemment par l'agriculture semble avoir dépassé la capacité actuelle de contrôle de leurs effets environnementaux.

✓ L'agriculture est le premier consommateur national d'eau (50 à 80 %), le premier émetteur de pollution azotée (65 %), le deuxième émetteur de phosphore (20 %). Le quart des nappes européennes dépassent 50 mg/l de nitrates, le quart des captages français dépassent 40 mg/l, les trois-quarts des ressources bretonnes en eau douce dépassent 0,1 µg/l de phytosanitaires - dont la consommation a été multipliée par 8 pour un triplement de la production agricole. On parle déjà d'eau directement « traitante » ou « fertilisante », même si les pires situations françaises sont en

général moins graves que celles d'autres pays (Pays-Bas, notamment pour l'état des eaux : 100 à plus de 400 mg/l). La France est le deuxième utilisateur de phytosanitaires après les Etats-Unis, avec néanmoins des usages beaucoup moins intenses que dans certains pays voisins (en moyenne 3 kg/ha/an de matières actives, dont beaucoup de soufre - vignes -, contre 10 aux Pays-Bas, par exemple -sans soufre-); si les tonnages utilisés diminuent (-15 % entre 1988 et 1995), cette évolution n'est pas proportionnelle à l'accroissement de l'activité des nouvelles substances impliquées (de 1 à 100).

✓ Dans l'air, l'agriculture émet plus de 90 % du NH₃, la moitié du CH₄ et le quart du N₂O français; la concentration des phytosanitaires dans l'eau de pluie atteint couramment 1 à 2 µg/l quel que soit le lieu.

✓ Certains usages agricoles (utilisation intensive de produits chimiques et compactage) ont entraîné la fossilisation des sols. L'accumulation de métaux (Cu, Zn, Cd), issus des engrais, boues et déjections animales, menace certaines terres de phytotoxicité définitive (sauf dépollution coûteuse) à un horizon de 10 à 70 ans suivant les endroits et les pratiques; plus de 6,5 millions d'hectares (vignes, maraî-

chages, vergers, maïs et cultures industrielles) pourraient connaître des relargages préoccupants de métaux lourds si leur pH s'acidifiait. L'érosion des sols s'est accentuée (1 % d'humus est perdu annuellement en Beauce depuis 30 ans, par exemple), même si la situation sur ce point n'est pas aussi préoccupante que dans d'autres pays (Espagne et Etats-Unis, par exemple).

✓ L'agriculture (33 Mha en France) est le premier intervenant sur les paysages et les écosystèmes : 2 Mha, soit le quart des zones humides française, ont été drainés à cette fin (par comparaison, les espaces protégés métropolitains représentent moins de 750 000 ha).

✓ C'est aussi le premier utilisateur de la biodiversité : les recherches de performances productives sur quelques critères ont beaucoup réduit la diversité des espèces domestiques et cultivées (30 races bovines en 1950, 3 pour 98 % du cheptel aujourd'hui; 90 % des maïs européens viennent d'une seule souche; une seule variété de pomme (golden) fait les trois-quarts de l'offre marchande). L'utilisation systématique de produits phytosanitaires a multiplié les résistances, mettant en question le potentiel agrochimique disponible (plus de la moitié des insectes résistent aux organo-

phosphorés, plus de 150 espèces de champignons pathogènes sont résistantes, on trouve même, depuis 1998, des herbes sauvages résistantes au glyphosate). L'usage massif d'antibiotiques dans les élevages intensifs accélère les problèmes de santé publique liés à la diffusion des résistances chez les êtres humains (la Commission européenne a d'ailleurs décidé, pour janvier 1999, l'interdiction des usages vétérinaires de quatre antibiotiques impliqués aussi dans la thérapie humaine).

✓ Enfin, des questions sanitaires et environnementales demeurent non élucidées, dont : l'effet des produits phytosanitaires, à petites doses, dans l'air et les aliments mais, aussi, pour les utilisateurs (selon la MSA, environ 20 % des utilisateurs agricoles de ces produits connaissent des troubles allergiques, neurobiologiques ou cancéreux); les effets des OGM végétaux et animaux sur les écosystèmes; les conséquences sur la microfaune des sols des diverses pratiques agricoles.

Des conséquences économiques et sociales peu « durables »

✓ Les dommages causés par certaines pratiques agricoles

intensives perturbent fortement d'autres activités économiques qui dépendent des mêmes ressources naturelles, notamment de la qualité de l'eau : tourisme (explosions algaires ou toxiques sur les littoraux bretons), conchylicultures et piscicultures (pesticides et algues toxiques), industrie agro-alimentaire (nitrates).

✓ Retrouver une qualité d'eau convenable peut, de ce fait, coûter cher : on estime à plus de 2 600 F par ménage le coût direct des excès de nitrates dans l'eau en Bretagne (par comparaison, les aides publiques à l'agriculture sont estimées à 2 650 F par ménage et par an).

✓ N'associer agriculture et technologies modernes, dans l'esprit du public, qu'à l'occasion des crises peut induire une méfiance générale vis-à-vis de l'alimentation.

✓ La dynamique économique agricole correspond à la disparition de 3,5 millions d'actifs en 30 ans et à la fermeture d'une exploitation toutes les 15 minutes en France.

✓ Les soutiens publics à l'agriculture sont aujourd'hui plus visibles (disparition progressive des soutiens de marché au profit des aides directes, pour un total de 173 milliards de francs annuels) ; les inégalités régionales sont donc aussi plus évidentes (de 1 800 F à

2 600 F par hectare de blé, par exemple, suivant que l'exploitation se trouve en Limousin ou en Beauce) et difficilement défendables, tout comme les écarts entre professions (de 10 000 F par personne pour un éleveur extensif à 200 000 F par personne pour un céréalier intensif).

Les impacts sur l'agriculture des autres activités

L'agriculture subit aussi, dans ses produits, certains effets négatifs d'autres activités économiques.

✓ L'artificialisation par les infrastructures et l'urbanisation consomme 0,2 % de la SAU tous les ans, en général situés sur des terres fertiles.

✓ Les activités industrielles peuvent induire des pollutions accidentelles ou chroniques des nappes et des sols, et les accidents des pollutions de l'air touchant les productions végétales et animales (lait notamment).

✓ La croissance des transports à forte prédominance routière, outre la consommation d'espace (900 000 ha de routes, sans compter les effets de coupure), alimente la pollution de fond en ozone troposphérique (qui diminue le rendement des céréales) et accélère le changement climatique (qui perturbe les conditions météorolo-

giques des cultures et plantations à court terme et pourrait entraîner des évolutions importantes de pluviométrie et de température à plus longue échéance).

✓ Au sein même de l'agriculture, le voisinage d'exploitations intensives et d'exploitations certifiées biologiques ou à intrants réduits pose problème de par la migration des résidus chimiques, de même que la proximité d'exploitations utilisant ou pas des OGM, ou des OGM porteurs de résistances différentes. Autre exemple de difficulté de cohabitation, le label rouge des laiteries peut être supprimé si les terres environnantes sont occupées par trop de maïs, du fait des intrants utilisés. Faudra-t-il zoner le territoire ?

Des réorientations difficiles compte tenu des choix antérieurs

Le bilan quantitatif et monétaire des apports et inconvénients des structures agricoles actuelles, difficile au moins pour des raisons méthodologiques, n'a pas encore été réalisé. Néanmoins, certaines tendances aboutissent aujourd'hui, ou peuvent prochainement déboucher, sur des difficultés graves manifestement incompatibles avec un développement durable. Pourtant,

la réorientation reste malaisée.

En effet :

- ✓ Pédologie et écologie sont les parents pauvres à la fois de la recherche agronomique, de la formation et du conseil aux agriculteurs. Les pratiques innovantes individuelles sont peu valorisées par le monde agricole, en général assez conformiste et très réticent à la prise de risque. Enfin, la recherche, axée quasi-exclusivement sur la productivité par intensification, s'est très peu penchée sur les conditions et les risques de ces technologies, ainsi que sur leurs alternatives comme la lutte intégrée (par exemple, la mineuse de la tomate sous serre ne peut être combattue que par un prédateur naturel, dont la seule source de production se trouve aux Pays-Bas).
- ✓ Les coûts des prélèvements et dommages environnementaux (eau), mais aussi parfois des investissements réalisés et de leur fonctionnement (irrigation par exemple) ne sont pas répercutés. Les aides consenties encouragent la concentration des activités sans décourager l'illégalité : ainsi, une prime d'irrigation peut être touchée même si le pompage est illégal.
- ✓ Les critères psychologiques et économiques classiques de réussite (rendement à l'hectare ou à la tête), issus de la PAC initiale, n'ont plus rien à voir

avec les besoins de développement des territoires et peu avec les demandes des citoyens.

Les opportunités

Des apports environnementaux et des expériences à généraliser

Des pratiques agricoles peuvent, au contraire, favoriser une bonne gestion de l'eau, le développement de la biodiversité, l'entretien des fonctionnements biologiques des sols et des paysages. Elles peuvent, aussi, contribuer à atténuer d'autres problèmes à travers leurs produits (biomasse énergétique par exemple). Des expérimentations à fort contenu scientifique, associant bon revenu pour l'agriculteur et objectif explicite de respect de l'environnement existent, qu'il s'agit de mieux évaluer et diffuser.

Des demandes commerciales et sociales convergeant avec les contextes internationaux

- ✓ Les citoyens demandent une gestion multifonctionnelle et plus environnementale du territoire et, de plus en plus, que l'agriculture assume le

coût des dommages qu'elle provoque ; les consommateurs demandent davantage de produits de proximité, de diversité des produits de base, de terroir, associant traditions culturelles et souci de l'environnement, souci explicitement perçu comme un indice de respect du consommateur final ; l'industrie agro-alimentaire et la grande distribution demandent un référentiel public clair, homogène, sur les questions de sécurité sanitaire et environnementale ; beaucoup d'agriculteurs souhaitent se rapprocher de leurs clients finaux (circuits plus courts), notamment pour des raisons économiques (marges).

- ✓ Par ailleurs, la révision de la PAC s'impose avec l'élargissement de l'Union européenne, dans un contexte de négociations OMC où les aides liées aux productions (nature des produits, quantités produites) ne seront plus acceptées en 2002, au profit des aides dites de « boîte verte », c'est-à-dire à justification territoriale et environnementale.

Alors que les dommages environnementaux et socio-économiques provoqués par les pratiques agricoles les plus cotées jusqu'ici commencent à provoquer irritation et craintes dans l'opinion publique, il devient possible de réorienter les choix dans une direction plus compatible avec un dévelop-

pement durable. Le rapport propose donc 160 recommandations résumées, ci-après, en trois axes de réforme.

Les recommandations

Reconnaître et prévenir les risques majeurs

Les principaux risques identifiés et pour lesquels une meilleure compréhension et la prévention sont, dès maintenant, nécessaires sont :

- ✓ la dystrophisation des milieux par excès de fertilisants (azote, phosphore) et les phénomènes toxiques qui peuvent en résulter (pfiisteria piscicida, cyanophycées, botulisme) ;
- ✓ la stérilisation des sols par fossilisation, salinisation ou accumulation de métaux ;
- ✓ le développement des risques pour la santé liés aux phytosanitaires (eau, air, aliments, usage professionnel) ;
- ✓ le développement des résistances aux antibiotiques chez les humains et les micro-organismes, des résistances aux produits phytosanitaires chez les animaux et végétaux ;
- ✓ la prévention des crises liées aux micro-organismes pathogènes dans l'alimenta-

tion et le fonctionnement des sols et des nappes ;

- ✓ les perturbations écosystémiques rapides, dues non seulement aux drainages ou défrichements mais, aussi, aux organismes génétiquement modifiés végétaux et animaux ;
- ✓ l'épuisement des ressources en eau, surtout autour de la Méditerranée ;

- ✓ les conséquences adaptatives de l'appauvrissement génétique, notamment vis-à-vis des maladies et des évolutions climatiques en cours.

Pour favoriser la prévention de ces risques, outre les développements scientifiques, il convient notamment de :

- ✓ définir de façon concertée une échelle commune des niveaux de risque, en prévoyant l'intervention suspensive des organismes chargés de la sécurité et ses modalités pratiques au-delà d'un certain niveau ;
- ✓ assurer l'indépendance totale des organismes de contrôle vis-à-vis des acteurs économiques ;
- ✓ faire admettre les associations de consommateurs et de protection de l'environnement dans les institutions intervenant en amont des choix des pratiques agricoles (CDOA, contrats de pays, Anda, Chambres d'agriculture) et dans les organismes de sécurité.

Moderniser le cadre socio-économique de l'agriculture

L'évolution des choix quotidiens des agriculteurs passe par une meilleure adéquation de leur cadre politique, réglementaire et économique aux exigences du développement durable.

Les missions fondamentales données à l'agriculture par la société doivent être clarifiées :

- ✓ la place des objectifs d'exportation dans les déterminants agricoles doit être définie : aujourd'hui, moins du quart des productions agricoles françaises sont vendues hors de l'Union européenne, et l'excédent commercial agro-alimentaire national vient essentiellement des produits finis ;
- ✓ la multifonctionnalité de l'agriculture doit être traduite dans la constitution des revenus agricoles, ce qui ne signifie pas que le respect des règlements doive être rémunéré.

Les incitations économiques et le cadre réglementaire et contractuel doivent être cohérents avec les demandes sociales, notamment par :

- ✓ l'instauration d'une taxe élevée sur les intrants (engrais et phytosanitaires) prélevée au niveau des producteurs et redistribuée aux exploitations agricoles forfaitairement (cul-

ture par culture, selon la taille de l'exploitation), afin d'annuler globalement l'impact de cette taxe sur les coûts de production. Les pratiques raisonnables seraient ainsi privilégiées par un avantage économique ;

✓ selon la même logique, un prix réel de l'usage de l'eau qui incite aux comportements économes et clarifie les diverses situations de rentabilité ou non-rentabilité collective de l'irrigation (ce qui n'est pas le cas : investissements et fonctionnement souvent pris en charge par la collectivité, en tout ou partie), quitte à compenser une part de cette dépense par ailleurs ;

✓ des activités de conseil rémunérées à la performance réalisée plutôt que sur les intrants vendus, et des performances mesurées d'après les rendements rapportés aux intrants utilisés et non sur les productions brutes ;

✓ des systèmes d'assurance-aléas prévoyant un bonus-malus selon la qualité des pratiques et permettant d'atténuer l'aversion au risque des agriculteurs, qui les détourne, en dernier ressort, de pratiques économes en intrants et en irrigation ;

✓ des aides publiques cohérentes avec la mission trifonctionnelle de l'agriculture, portées par un contrat local s'inscrivant dans une charte de ter-

ritoire et le respect des réglementations en vigueur (pas de rémunération de l'irrigation en cas de pompage illégal par exemple) ;

✓ la construction de conditions favorables à la rémunération économique des options agricoles soutenables, par la mise en cohérence des critères des réglementations, labels, appellations d'origine contrôlée, contrats et appels d'offre publics et charte de territoire ;

✓ une clarification des bases juridiques de gestion de l'environnement : une servitude de fonctionnement naturel devrait regrouper les principes de ménagement des fonctionnements écosystémiques et préciser les limites au-delà desquelles les perturbations subies par les écosystèmes ne sont plus acceptables ; sur ces bases, une responsabilité individuelle pour dégâts aux écosystèmes doit être définie ;

✓ une refonte de la politique européenne agricole sur des bases durables, autour d'un contrat local suivi dans le cadre d'une charte de territoire concertée (selon une procédure définie, ouverte et contrôlable) d'une part, du respect d'une base réglementaire homogène d'autre part (application des directives pertinentes -qualité des eaux, habitats, oiseaux, par exemple- et de mesures techniques communes dont le réglage régulier

des pulvérisateurs, la présence de bandes enherbées le long des cours d'eau et les compteurs d'eau).

Faire évoluer la recherche, la formation et les pratiques

Des connaissances indispensables doivent être développées, notamment au niveau de la recherche publique, et d'autres, déjà disponibles mais peu promues, doivent être diffusées auprès des exploitants et de l'encadrement public et privé (technique et financier - Crédit Agricole, par exemple-) agricoles.

La capacité publique d'expertise doit être renforcée, comme l'ont montré, par exemple, le phénomène de l'ESB, les cas de botulisme ou autres blooms toxiques induits par la dystrophisation, ou la question des OGM. Pour ce faire, nous proposons notamment de :

✓ faire de la constitution de cette expertise indépendante et forte autour des risques principaux une priorité de la recherche publique ;

✓ équilibrer plus systématiquement les crédits consacrés aux diverses solutions possibles à une question (par exemple, OGM et lutte intégrée) ;

✓ faire entrer les associations de consommateurs et de pro-

tection de l'environnement dans les conseils d'administration et conseils scientifiques des organismes de recherche dont elles sont encore absentes.

La formation initiale et permanente des agriculteurs doit s'adapter, d'une part à la puissance des technologies qui leur sont proposées et dont ils ne peuvent aujourd'hui maîtriser les conséquences, d'autre part aux difficultés, voire impasses prévisibles, si un certain nombre de pratiques actuelles persistent :

- ✓ diversifier les enseignements des formations : agribio, lutte intégrée, fonctionnements écosystémiques et pédologiques, etc. ;
- ✓ diffuser les innovations de terrain réalisées par des exploitants individuels ou en petits groupes, qui fournissent de précieuses données expérimentales sur les conditions techniques, économiques et humaines d'une réorientation nécessaire vers des pratiques moins destructrices de l'environnement (récupération des phytosanitaires avant perte sur le sol, soit 80 % du produit, etc.), voire de la santé des animaux (traitements des mammites, vermifuges, antibiotiques, etc.) et des hommes (enquêtes MSA) ;
- ✓ généraliser l'enregistrement des pratiques, le traitement

collectif et le retour des informations vers les exploitants, en vue de leur validation, de leur amélioration, diffusion et certification.

Pour accompagner l'évolution des pratiques, les formes du conseil aux agriculteurs et de leur action collective doivent aussi s'adapter :

- ✓ renforcement du volet environnemental des outils de gestion validés de type ISO, etc., notamment en introduisant des critères de rendement agricole par rapport aux consommations d'intrants et de ressources ;
- ✓ harmonisation des critères de certification « durable » ou « environnementale » des produits ;
- ✓ actions de prévention collective géographiquement ciblées contre les ravageurs (avec mutualisation des dépenses de protection alors consenties par quelques-uns), mise en commun de systèmes de reconnaissance géographique, d'analyses des sols, etc.

Note

(1) • Cette présentation ne peut résumer l'ensemble du rapport « Agriculture, monde rural et environnement » qui comporte 580 pages, 160 recommandations et 190 réfé-

rences bibliographiques. L'ouvrage est disponible à la Documentation française, collection des rapports officiels.