

Politiques environnementales et agriculture¹

Mélanie Tauber*

L'impact sur l'environnement de certaines pratiques agricoles n'a donné lieu que tardivement à une prise de conscience généralisée. Les dommages environnementaux restaient souvent perçus comme le prix à payer des gains de productivité de l'agriculture. Depuis l'après-guerre, les politiques publiques ont modifié de deux manières parfois divergentes les relations entre agriculture et environnement : les politiques agricoles et foncières, qui visent souvent plusieurs objectifs, ont parfois été à l'origine du développement des pressions sur l'environnement ; à l'inverse, les politiques environnementales et certaines politiques agricoles se sont positionnées comme « réponses », avec pour objectif premier l'accroissement de services environnementaux et la résorption des impacts négatifs du secteur agricole sur l'environnement.

L'environnement, une préoccupation croissante

En plus des phénomènes généraux tels que le progrès technique, le développement des pressions agricoles et la réduction des services environnementaux depuis l'après-guerre ont résulté en particulier :

- des effets « non souhaités » de certaines politiques publiques, agricoles ou foncières, qui n'intégraient pas l'environnement dans leurs objectifs initiaux ;
- du caractère « externe » (non pris en compte par les mécanismes de marché, cf. *infra*) des interactions entre agriculture et environnement.

Tous les pays industrialisés, même les moins interventionnistes, mettent en œuvre une politique agricole du fait du caractère stratégique du secteur et du fait de son instabilité (liée notamment aux aléas climatiques). Pour répondre aux risques propres de l'agriculture, et dans un objectif d'accroître la productivité, les politiques agricoles peuvent cependant conduire à des mesures « à effet pervers » : celles-ci accentuent des processus (intensification, spécialisation, etc.) à l'origine d'impacts sur l'environnement. Tel a été initialement le cas de la politique agricole commune (Pac) et de certains éléments de la politique foncière tels que le remembrement.

Les politiques agricoles et foncières ont toutefois évolué et les préoccupations environnementales ont été progressivement intégrées dans les objectifs de ces politiques sectorielles.

Les mesures agro-environnementales incitatives conditionnant le versement d'une aide à la mise en place de certaines pratiques sont apparues en 1985² et se sont progressivement développées, en particulier suite à la réforme de 1999 (dite de l'« Agenda 2000 », voir dossier « Un large éventail de revenus agricoles »). Malgré leur augmentation, les montants de ces aides

* Mélanie Tauber appartenait à la direction des Études économiques et de l'Évaluation environnementale du ministère de l'Écologie et du Développement durable.

1. Cet article s'appuie sur celui paru dans la revue « Regards sur l'actualité » de la Documentation française, réalisé à partir du rapport « Agriculture et Environnement », publié à la Documentation française et élaboré par la direction des Études économiques et de l'Évaluation environnementale du ministère de l'Écologie pour la Commission des comptes et de l'économie de l'environnement

2. Règlement 797/85 du 12 mars 1985, article 19 en particulier.

sont finalement restés très faibles, de l'ordre de 3,2 % de l'ensemble des concours publics à l'agriculture en 2001 et n'ont pas encore permis d'infléchir les effets négatifs de l'agriculture sur l'environnement. Néanmoins cette évolution témoigne de l'intégration croissante des préoccupations environnementales dans les politiques sectorielles agricoles.

La récente loi sur le développement des territoires ruraux³ témoigne de la même évolution : elle assigne clairement à l'aménagement foncier de nouveaux objectifs environnementaux tels que la prévention des risques, la mise en valeur et la protection du patrimoine rural et paysager.

Parallèlement aux politiques agricoles, les politiques environnementales, initialement organisées selon les différents compartiments environnementaux (eau, air, sol, écosystèmes), ont cherché à limiter les effets externes négatifs des interactions entre agriculture et environnement.

Celles-ci, qu'elles soient positives ou négatives, constituent en effet des « externalités ». En d'autres termes, les décisions de production des exploitants agricoles (notamment les pratiques culturales et itinéraires techniques adoptés) affectent directement les biens

Encadré 1

Qualité de l'environnement, bonnes pratiques agricoles et instrument des politiques publiques

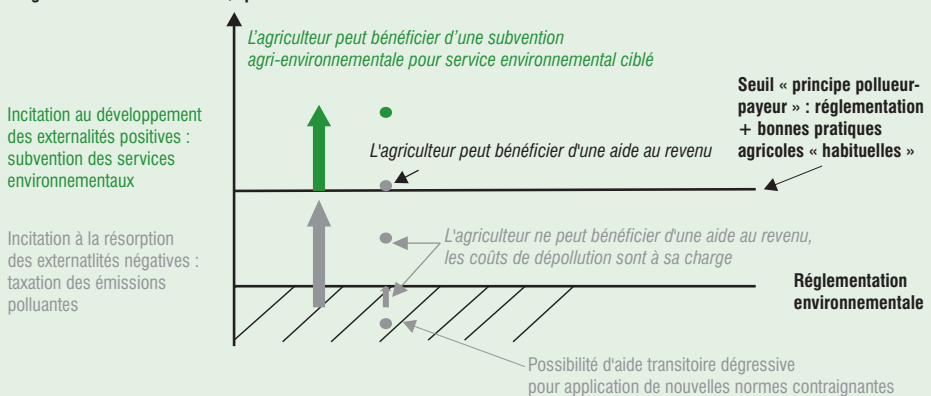
Les politiques environnementales et l'intégration de préoccupations environnementales dans les politiques agricoles ou foncières doivent théoriquement combiner plusieurs objectifs :

- la définition d'un socle réglementaire « environnemental » et d'un seuil de bonnes pratiques agricoles ;
- la réforme des mesures et instruments des politiques agricoles qui entraînaient des effets pervers sur l'environnement (cf. *infra* : soutien des prix agricoles...)

- la résorption des externalités négatives de la production agricole, par exemple par la taxation des émissions polluantes ou l'instauration de redevances sur les prélèvements d'eau ;

- le développement des externalités positives de la production agricole, par exemple par la subvention des services environnementaux allant au-delà du seuil de la réglementation et des bonnes pratiques considérés comme « habituelles ».

Exigences environnementales / qualité de l'environnement



3. Loi n° 2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux.

environnementaux et par conséquent la satisfaction ou le profit d'autres agents – et de la société dans son ensemble –, sans que le marché évalue et fasse payer ou rétribue les agriculteurs pour cette interaction. En l'absence d'intervention des pouvoirs publics, cette caractéristique des interactions entre agriculture et environnement a tendance à diminuer les bénéfices environnementaux (entretien du paysage, etc.) et à augmenter les pressions (pollution de l'eau, etc.) au-delà de ce qui est collectivement souhaitable.

Par exemple, l'intérêt direct des agriculteurs au maintien et à l'entretien des haies et des bosquets s'est réduite : elles sont devenues inutiles comme clôtures ou moyen de chauffage, et diminuent l'efficacité des machines agricoles. De ce fait, les haies, éléments paysagers et refuge de biodiversité importants, ont été progressivement arrachées.

C'est cette « défaillance de marché » qui justifie précisément la mise en place de politiques publiques relatives à l'environnement, afin de contrecarrer les dommages à l'environnement et les pressions trop importantes sur les milieux naturels.

Des politiques environnementales encore trop peu incitatives

Le décideur public peut recourir schématiquement à plusieurs instruments pour limiter les impacts environnementaux des activités agricoles ou pour accroître la fourniture de services environnementaux : les mesures réglementaires, la fiscalité, les subventions, la conditionnalité de certaines aides directes aux respects d'exigences environnementales, les accords volontaires, etc. (figure 1).

Dans le domaine agricole, l'utilisation de la réglementation a été souvent privilégiée. Elle interdit ou limite l'utilisation de certains produits (phytosanitaires par exemple), encadre les prélèvements de ressources (ressources en eau) ou les quantités de produits polluants utilisables (pour la pollution d'origine azotée de l'eau par exemple) ; elle définit aussi dans certains cas des zones auxquelles sont attachées des prescriptions particulières en termes de pratiques culturales (parcs nationaux, zones vulnérables à la pollution azotée).

La réglementation est nécessaire et particulièrement adaptée lorsque les effets sont dangereux ou irréversibles, ou lorsque l'information disponible ne permet pas d'utiliser efficacement d'autres instruments. Elle a toutefois montré certaines limites dans le domaine agricole : sa mise en œuvre butte souvent sur une insuffisance des contrôles (par exemple pour l'épandage d'azote organique) ; elle n'affecte pas les activités proportionnellement à leurs impacts et ne permet pas d'atteindre l'objectif visé à moindre coût par son système de répartition des efforts entre les agents. Ses contournements possibles limitent aussi son efficacité ; ainsi, dans certains bassins versants aux productions d'effluents d'élevages particulièrement importantes, des élevages ont continué à se développer, alors même que ce développement venait contrecarrer les actions engagées. La réglementation peut enfin s'avérer peu adaptée pour prévenir l'apparition de situations de crise, en matière de ressources en eau par exemple.

1. Contribution des agriculteurs aux redevances des agences de l'eau.

		Contribution annuelle en terme de redevances (moyenne 1997-2002)		Aides moyennes en subventions versées annuellement	
		en millions d' €	%	en millions d' €	%
	Agriculture	2	0,2	59	7,2
Pollution	Total	1072	100	811	100
	Agriculture	13	5,0	35	19,9
Ressources	Total	259	100	176	100

Source : Flory J.-C., *Les redevances des agences de l'eau. Rapport au Premier ministre et à la ministre de l'Écologie et du Développement durable, octobre 2003.*

Les instruments économiques ont une portée limitée

Des instruments économiques tels que les taxes ou redevances environnementales sont par ailleurs utilisés. Ces taxes sont conformes dans leur structure au principe pollueur-payeur mais sont pour l'instant limitées aux produits phytosanitaires, aux prélèvements d'eau et à quelques émissions d'azote des élevages. Elles devraient inciter les agriculteurs à modifier leurs comportements – économie d'eau, réduction des produits phytosanitaires, etc. – mais leurs taux sont faibles au regard des dommages occasionnés, ce qui limite leur impact réel sur les comportements. Concernant le prélèvement des ressources en eau, l'usage agricole contribue ainsi à 5 % des recettes générées par la redevance alors que l'usage agricole est responsable de près de la moitié des prélèvements totaux.

Adopté par le Sénat en avril 2005, le projet de loi sur l'eau propose, pour les redevances « prélèvement », des taux plafonds pour l'usage agricole supérieurs à ceux actuellement pratiqués. Aucun taux minimal ne garantit toutefois que les opportunités offertes aux agences de l'eau pour inciter les usagers agricoles à modérer davantage leur consommation d'eau seront suffisantes. Par ailleurs, l'avant-projet de loi sur l'eau n'aborde pas la question d'une (ou n'envisage pas de) taxe sur les pollutions d'origine azotée, en dépit du fait que les agriculteurs soient à l'origine d'une part importante des émissions d'azote dans le milieu.

Les mesures contractuelles

Des mesures contractuelles basées sur une coordination des agriculteurs, avec des contrats d'adoption volontaire de modification des pratiques (comme certaines mesures agri-environnementales) ont dans certains cas donné des résultats encourageants sur le plan environnemental. Elles sont notamment utilisées dans les parcs naturels régionaux pour inciter à la meilleure prise en compte de l'environnement et des paysages dans ces espaces particuliers.

Le programme Bretagne eau pure en est un autre exemple. Programme de reconquête de la qualité de l'eau débuté en 1990, il constitue l'axe majeur de la politique régionale en la matière, mise en œuvre par les partenaires financiers institutionnels (État, conseil régional de Bretagne, conseils généraux des différents départements bretons et agence de l'eau Loire-Bretagne). Un contrat de bassin versant, signé entre les financeurs et le porteur de projet, définit sur plusieurs années le programme des actions à mener pour atteindre les objectifs poursuivis en matière de qualité d'eau sur un bassin versant. Il regroupe les engagements de tous les acteurs, notamment des agriculteurs auxquels le programme propose, en contrepartie de leur engagement, un soutien technique et financier.

Plus facilement adaptables aux problématiques locales, les conventions et mesures contractuelles nécessitent toutefois pour être efficaces qu'un nombre suffisant d'agriculteurs adhère à la démarche.

Les subventions opèrent de façon symétrique aux taxes, sous réserve qu'elles soient proportionnelles aux quantités de polluants ou impacts environnementaux évités. Toutefois, généralement, elles ne le sont pas. Elles sont allouées dans le cadre d'une contractualisation individuelle avec les exploitants et la dispersion des subventions nuit à leur efficacité. Par exemple, le programme de maîtrise des pollutions d'origine agricole (PMPOA) a subventionné la construction ou la mise aux normes de bâtiments d'élevage afin de réduire les émissions azotées engendrées par ces activités. Ce programme s'est révélé peu efficace pour réduire la pollution des eaux par les nitrates. En effet, l'absence d'amélioration parallèle des pratiques agronomiques et la dispersion géographique des bénéficiaires n'ont pas permis de réduire significativement les émissions azotées sur les bassins versants concernés. La question de la

dérive des coûts s'est par ailleurs posée, d'autant plus que dans certains cas, la réduction du cheptel apparaît comme une solution moins onéreuse que le versement de subventions. Des subventions pourraient par exemple inciter les agriculteurs à mettre en place des cultures destinées à produire des biocarburants. En contribuant à réduire les émissions de gaz à effet de serre des transports dues aux carburants fossiles, l'agriculture fournirait ainsi des services environnementaux indéniables. L'impact environnemental total de ces productions doit cependant être pris en compte. Les modes de production des cultures à l'origine des biocarburants peuvent en effet avoir par eux-mêmes un impact important sur les milieux (pollution des eaux, etc.). Pour que de telles subventions aient un impact total positif sur l'environnement, elles devraient s'accompagner de prescriptions environnementales obligatoires sur le mode de conduite de ces cultures.

Les aides conditionnelles

La récente réforme de la Pac prévoit la conditionnalité des aides : tout agriculteur percevant, dans le cadre de la Pac, des paiements directs (régime de paiement unique et autres régimes d'aides) « est tenu de respecter des exigences réglementaires en matière de gestion », en particulier certaines directives communautaires en matière d'environnement⁴, « ainsi que les bonnes conditions agricoles et environnementales » (BCAE)⁵ caractérisées par des indicateurs définis au niveau des États membres. L'introduction de ce principe de conditionnalité est un réel progrès d'intégration de l'environnement dans la Pac : elle réduit en effet le soutien public en cas de non-respect d'exigences minimales et constitue ainsi un levier puissant pour faire appliquer des exigences réglementaires, en théorie obligatoires mais pas toujours respectées. Néanmoins, le caractère effectif du progrès dépendra de la portée environnementale de la mise en œuvre du dispositif (choix des critères à respecter, application et niveaux de contrôle).

Si les pratiques agricoles peuvent évoluer positivement sous l'effet des politiques environnementales ou agricoles et limiter leurs impacts négatifs sur l'environnement, le consommateur peut aussi affirmer ses choix en préférant des produits issus de modes de production respectueux de l'environnement. Aujourd'hui, seuls les produits issus de l'agriculture biologique et, dans une mesure plus limitée, ceux issus d'une exploitation qualifiée au titre de l'agriculture raisonnée, fournissent aux consommateurs des garanties par rapport aux conditions de production vis-à-vis de l'environnement. Dès lors que de nombreux consommateurs associent toutefois inconsciemment la qualité des produits et le respect de l'environnement, le conseil économique et social souligne que la reconnaissance d'un socle minimum d'exigences environnementales dans les cahiers des charges de tous les signes officiels de qualité serait opportune.

Finalement, alors que les politiques agricoles ont progressivement intégré des préoccupations environnementales à leurs objectifs, les politiques environnementales, initialement tournées vers la réparation des pressions, se positionnent progressivement plus en amont, au sein même des politiques sectorielles, ce qui permet d'accroître l'efficacité des mesures.

Une adaptation plus fine des politiques publiques environnementales nécessite toutefois aussi une valorisation des biens et services environnementaux non marchands. Ce champ d'étude, en pleine expansion, devrait se développer à mesure que les attentes vis-à-vis de l'agriculture se tournent davantage vers ses fonctions environnementales. Ces évaluations devraient servir à calibrer les aides appropriées pour accroître les services environnementaux.

4. Listées en annexe III du règlement (CE) n°1782/2003.

5. Annexe IV du règlement (CE) n°1782/2003.

En s'appuyant notamment sur des zonages adéquats de l'espace rural, une territorialisation des politiques publiques apparaît enfin propice à la visée d'une agriculture respectueuse de l'environnement, en permettant de décliner et d'adapter les instruments et objectifs aux besoins et potentialités de chaque zone. Une évolution des politiques environnementales en ce sens semble s'initier. En témoigne le projet de loi sur l'eau qui complète le dispositif adopté par la loi sur les risques⁶ de 2003 concernant l'érosion des sols et par la loi sur le développement des territoires ruraux⁷ de 2005 concernant les zones humides : sur les territoires identifiés comme les plus sensibles, seront élaborés des programmes d'actions pour réduire les pollutions diffuses agricoles ou la dégradation des milieux (zones humides et sensibles à l'érosion). ■

Encadré 2

Les différents niveaux des politiques publiques

L'intégration de l'environnement dans les politiques agricoles et les politiques environnementales engage des structures à trois niveaux : européen, national et local.

– Au niveau européen, la politique agricole commune (Pac) définit les régimes de soutien aux exploitants agricoles (aides directes et régulations des marchés agricoles), mais aussi les mesures de développement rural (dont les mesures agri-environnementales). Les orientations sont définies par le Conseil des ministres de l'agriculture des États membres et la Commission européenne. Celle-ci émet aussi des directives relatives aux impacts environnementaux de l'agriculture (directive « nitrates » par exemple) ou plus généralement aux biens environnementaux.

– Au niveau national, l'État met en œuvre la Pac. Par l'intermédiaire du plan de développement rural national (PDRN), il applique les mesures de développement rural. En matière environnementale, l'État a privilégié une approche contractuelle individuelle, avec les contrats d'agriculture durable (CAD) qui encouragent les exploitants à adopter des mesures visant à réduire leurs impacts environnementaux négatifs, ou à augmenter les impacts positifs de leur activité (lutte contre l'érosion, les avalanches, les crues...). Suite à la récente réforme de la Pac, l'État a par ailleurs fixé les règles de

conditionnalité relatives à l'octroi des aides découpées (voir dossier « La réforme de la Pac de 2003 : ère nouvelle ou fin de la Pac ? »).

Il met également en place des outils réglementaires et économiques (taxes, redevances) afin de réguler les impacts engendrés par l'utilisation de certains produits (taxe générale sur les activités polluantes, redevances aux agences de l'eau, prescriptions réglementaires concernant des pratiques culturales ou l'usage de certains produits).

– Les collectivités locales et les établissements publics locaux jouent également un rôle dans la gestion des impacts environnementaux de l'agriculture par les projets qu'ils contribuent à financer ou par des aides qu'ils accordent (aménagement foncier, agriculture périurbaine, aménagements hydrauliques).

Des contrats entre la région et l'État, avec approbation de l'Union européenne, sont noués dans le cadre des documents uniques de programmation (Docup, cf. *infra*), qui définissent les mesures mises en œuvre au niveau régional et cofinancées par l'État et la région.

Pour mettre en œuvre certaines politiques nationales, des établissements publics locaux ont été créés comme support essentiel. Les agences de l'eau jouent ainsi un rôle important dans l'appui à la gestion de la ressource en eau et développent de manière croissante des incitations à limiter les impacts de l'activité agricole sur les milieux aquatiques.

6. Loi n° 2003-699 du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels.

7. Loi n° 2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux.