

# La mise en place du principe d'écoconditionnalité en agriculture : une nécessité immédiate

par Philippe Pointereau

FFSPN, 57, rue Cuvier, 75231 Paris cedex 05  
*fie@fne.asso.fr*

## 1. Une situation environnementale de l'agriculture préoccupante

L'impact de l'agriculture sur l'environnement commence à être de mieux en mieux connu grâce aux suivis de mesures réalisés par les directions départementales des affaires sociales et sanitaires (DDASS) ou les agences de l'eau (quand les résultats sont publiés !), à la réalisation d'un certain nombre d'études ou à la réalisation de rapports sur la base des données statistiques disponibles (rapport de l'Institut français de l'environnement sur l'agriculture).

Globalement et en prenant bien soin de prendre en compte la disparité au niveau des régions, des systèmes d'exploitation ou des exploitations, la situation environnementale de l'agriculture ne cesse de se dégrader.

Cette situation, prévisible et annoncée, est le fruit de l'intensification de l'agriculture (on peut aujourd'hui parler d'industrie agricole) permise par une énergie pas chère et (donc) une pénétration des intrants (engrais, pesticides, irrigation, mécanisation) et par une refonte du paysage (drainage, suppression des haies et talus, recalibrage de rivière...) qui a concentré les exploitations et les productions.

Le principe de mixité (dont la polyculture-élevage est un des meilleurs exemples), largement développé dans les systèmes agricoles qui existaient au début des années 60, garant de la multifonctionnalité de l'agriculture et donc des ressources naturelles, a été progressivement abandonné, au profit des systèmes spécialisés et d'une « agriculture » hors sol.

Il s'en suit aujourd'hui des conséquences catastrophiques sur nos ressources en eau nationales, sur la fertilité des sols, sur la biodiversité, sur la qualité de notre air et sur nos paysages.

On ne compte plus les rivières et les nappes superficielles qui ne sont plus aux normes de potabilité concernant les nitrates et les pesticides. La région Poitou-Charentes voit chaque année plusieurs centaines de kilomètres de rivières asséchées à cause d'un pompage excessif pour l'agriculture.

Cette pollution croissante due à une certaine agriculture se traduit aujourd'hui par des coûts que la société ne peut plus supporter. Le traitement de l'eau potable ou la recherche de nouveaux gisements d'eau potable (nappe profonde) générés par cette pollution coûtent aujourd'hui à l'État et surtout aux consommateurs plusieurs dizaines de milliards de francs par an. Cette « facture » devient de plus en plus lisible malgré tous les efforts de certains (État compris) pour la rendre illisible ou invisible le plus longtemps possible (absence de contrôle sur la qualité des eaux concernant les pesticides, dérogation à la loi pour les eaux hors normes, fermeture des pompes polluées, absence d'études sur l'internalisation des coûts environnementaux). La situation, par exemple, n'est

plus tolérable en Bretagne, sur la nappe de la Beauce ni dans les vallées d'agriculture intensive.

Les systèmes agricoles qui génèrent cette facture non payée sont en partie les mêmes qui concentrent les aides publiques et ont le plus augmenté leur productivité, c'est-à-dire supprimé des emplois paysans.

Il est donc du devoir de l'État et de l'Europe de mettre fin à cette situation et de rétablir une justice sociale et environnementale. Cela est aujourd'hui possible et doit être fait.

Pour cela un certain nombre de conditions sont nécessaires et plusieurs moyens sont possibles.

## 2. Les conditions nécessaires à une « meilleure » prise en compte de l'environnement en agriculture

*Première condition : la nécessité d'une évaluation environnementale de l'impact des aides publiques*

Il est quant même incroyable de voir que, seules les mesures les plus écologiques, sont soumises à évaluation. Cela a été le cas pour les mesures agri-environnementales en fin 1997 et c'est le cas de l'agriculture biologique qui doit être certifiée et qui fait donc l'objet d'un contrôle permanent. Par contre, aucune évaluation des impacts environnementaux des aides compensatoires aux cultures, des aides à l'irrigation, de la « prime maïs ensilage ».

Deux poids, deux mesures.

*Deuxième condition : la connaissance sur les mesures effectuées sur nos ressources en eau*

Il apparaît clairement une rétention sur les données concernant la qualité des nos eaux et donc une sous-estimation de la situation catastrophique de celles-ci. La bulle « pesticides » n'a pas encore éclaté. Une certaine fuite en avant permet de masquer la situation. Il y a, par exemple, une différence entre la qualité des eaux avant traitement et après traitement. Quand on ferme un captage trop pollué, celui-ci disparaît du réseau de suivi.

*Troisième condition : la nécessité d'une transparence et d'une portée à connaissance de l'ensemble des aides publiques allouées, directes et indirectes, aux productions et aux investissements, à l'agriculture*

La France dispose du service statistique agricole peut-être le plus performant au niveau mondial. Ce ne sont donc pas les données ni les compétences qui manquent. La question est

de vouloir présenter l'information sous une forme compréhensible et neutre. Comment sont réparties les aides par département, par cultures, par système d'exploitation, par UTH, par hectare de SAU<sup>1</sup> ?

Ces informations doivent être présentées sous une forme accessible au grand public et aux décideurs.

*Quatrième condition qui est la conséquence des trois autres : l'internalisation et la monétarisation des coûts et des produits*

Il est indispensable aujourd'hui de pouvoir chiffrer ce que représentent les coûts induits par ces pollutions : traitement de l'eau, remplacement de l'eau du robinet par de l'eau minérale, recherche de nouvelles ressources d'eau, création de barrage, enlèvement des algues vertes sur les plages, érosion des sols, assèchement des rivières, élimination des bouteilles plastiques... Certains de ces coûts peuvent être chiffrés facilement, d'autres comme la destruction de la nature, des espèces ou du paysage, l'érosion des sols sont plus difficiles à évaluer (à noter que parallèlement de tels travaux doivent être réalisés aussi sur les impacts sociaux et sur la santé).

À cela doivent aussi s'ajouter les coûts environnementaux dans les pays concernés des produits importés (engrais, pesticides, soja) et induits par les usines fabriquant les intrants qu'elles soient en France ou à l'étranger. Les usines de production d'engrais azotés comptent parmi les principales sources de pollutions azotées. Il faut aussi ajouter les risques à venir liés aux biotechnologies (hormones, OGM) ou à la « vache folle ».

A *contrario* de l'évaluation des coûts environnementaux, on doit aussi évaluer les produits environnementaux comme l'impact positif des paysages agricoles sur le tourisme, la protection des ressources en eau par les prairies naturelles et les haies, et de la même façon internaliser ces produits externes. Par exemple, les producteurs d'eau minérale sont les premiers à profiter de cette manne que constitue une eau de grande qualité.

*Cinquième condition : l'abandon de la notion d'aide compensatoire*

Les aides dites compensatoires mises en œuvre dans la réforme de la PAC de 1992 pour compenser la baisse du soutien européen aux prix agricoles et donc la baisse des prix, ne peuvent être considérées comme inaliénables.

L'objectif n'est pas de réduire le soutien de l'Europe (et donc des contribuables européens) à l'agriculture, mais d'adapter ce soutien aux nouvelles exigences de la société.

Les aides compensatoires ont aujourd'hui 6 ans. Elles ont permis aux agriculteurs de se préparer aux évolutions nécessaires. La notion de compensation doit aujourd'hui être progressivement abandonnée. La notion d'aide doit être dorénavant rattaché à un contrat négocié entre l'agriculteur et la société.

### 3. Les moyens pour une meilleure prise en compte de l'environnement en agriculture

Plusieurs moyens existent pour aller dans le sens d'une agriculture écologique

*Premier moyen : l'application et le respect des lois*

Il est effarant de constater que la loi n'est pas appliquée en agriculture et que l'État baisse ainsi les bras. C'est, par exemple, l'extension de porcheries sans autorisation, c'est l'absence de mises aux normes ou le non-fonctionnement des installations de traitement des effluents, c'est l'absence de droits de pompage, c'est la non-déclaration de pompage aux agences de l'eau, c'est la non-conformité des installations, c'est ce qui concerne le devenir des animaux morts, c'est le non-respect de la réglementation sur les études d'impact et sur l'application des lois concernant le remembrement...

Si la loi avait été appliquée depuis longtemps, on n'en serait peut-être pas là en Bretagne. On ne peut rester dans cette situation de non droit.

*Deuxième moyen : étendre et préciser la loi sur le principe de pollueur-payeur en agriculture*

Le principe pollueur-payeur est un des pivots de la législation française et européenne sur l'environnement. Il commence tout juste à être appliqué en agriculture. C'est en effet le cas pour les nouveaux bâtiments d'élevage. Ceux-ci doivent en effet être aux normes (sinon l'autorisation préfectorale ne peut être donnée) et sont soumis aux principes de redevance des agences de l'eau. Mais, pour la plus grande partie de la pollution agricole, ce principe n'est pas appliqué. C'est le cas de l'irrigation, des engrais azotés, des pesticides et des effluents d'élevage.

Les conditions matérielles de mise en place de ce principe ne sont pas encore définies (taxation au kg d'engrais ou au kg de matière active...) mais sont actuellement en cours de discussion au sein d'un groupe de travail coordonné par les ministères de l'Agriculture et de l'Environnement.

*Troisième moyen : le principe pollueur-aidé ou mettre les compteurs à zéro*

C'est le cas actuellement pour la mise au norme des bâtiments d'élevage et le traitement de la pollution due aux déjections d'élevage. C'est-à-dire que l'État (agence de l'eau, ministère de l'Agriculture) finance en moyenne à 66% la mise aux normes de ces bâtiments en commençant par les plus gros (et en aidant parfois des bâtiments non légaux !). Cette aide non plafonnée est-elle entièrement justifiée ? N'y a-t-il pas distorsion de concurrence face à l'argent public quand les élevages qui ne polluent pas n'ont pas besoin d'être aidés mais ne profitent pas d'une aide pour cela.

<sup>1</sup> UTH : unité de travail humain ; SAU : surface agricole utile.



*Quatrième moyen : le soutien du consommateur aux productions et aux systèmes agricoles respectueux de l'environnement*

Il s'agit là de sensibiliser et d'orienter le consommateur vers les produits générés par une agriculture écologique et ainsi leur donner une plus-value et/ou une plus grande part de marché. C'est le cas des produits issus de l'agriculture biologique. C'est en partie le cas des produits labellisés (AOC et Label rouge) dont les cahiers des charges présentent des conditions environnementales (directes ou indirectes). Ceci sera demain le cas des produits issus d'agriculteurs respectant des cahiers des charges environnementaux (mesures agri-environnementales, CEDAPA, agriculture paysanne), mais c'est aussi en soutenant (donc en consommant) des produits comme le cidre issu de pommiers de haute tige, la viande issue d'élevages de plein air, etc.

*Cinquième moyen : les mesures volontaires aidées*

C'est le cas des mesures agri-environnementales mais qui ont concerné généralement les agricultures les moins intensives. La limite de ces mesures aujourd'hui est le faible niveau de soutien (environ 450 F/ha ou 68,6 € contractualisé) et la faible montant d'aides mobilisé (2 milliards de francs ou 0,3 milliards d'euros).

Ce moyen peut être d'autant plus efficace que les montants deviennent élevés et se rapprochent des primes PAC. C'est l'orientation prise par l'Autriche (et la Suisse).

*Sixième moyen : les mesures volontaires non aidées*

Cela concerne aujourd'hui essentiellement les opérations Ferti-mieux, Irri-mieux ou Phyto-mieux. Il s'agit de développer des codes de bonnes pratiques agricoles. Le soutien porte ici sur un effort au niveau du développement et de la formation.

*Septième moyen : le sens civique (et donc) écologique de l'agriculteur*

Cela devrait être le moyen essentiel. Le métier d'agriculteur peut-il se concevoir en dehors d'un respect de la terre et de l'eau ? Le capital nature n'est-il pas le plus important pour développer une agriculture durable ? Les exemples montrent qu'il est possible de produire (en respectant un certain nombre de règles) des produits en quantité et en qualité sans dégrader les ressources et tout en assurant un revenu correct.

*Huitième principe : le principe d'écoconditionnalité*

Ce moyen constitue un peu le moyen de la dernière chance. Il n'a de sens que si les autres moyens sont déjà mis en œuvre.

A défaut d'amplification des autres moyens en France, il constitue aujourd'hui le levier le plus important et un des principaux enjeux de la réforme de la PAC.

**4. Comment mettre en œuvre le principe d'écoconditionnalité**

*Les conditions de mise en œuvre*

On a vu précédemment que la mise en œuvre de ce principe est conditionnée par 5 points :

- la nécessité d'une évaluation environnementale de l'impact des aides publiques ;
- la nécessité d'une transparence et d'une portée à connaissance de l'ensemble des aides publiques allouées, directes et indirectes, aux productions et aux investissements, à l'agriculture ;
- la connaissance sur les mesures effectuées sur nos ressources en eau ;



- l'internalisation et la monétarisation des coûts et des produits ;

- l'abandon de la notion d'aide compensatoire.

L'écoconditionnalité ne peut aussi s'appliquer que quand il y a versement d'aide publique. Il faudrait parler d'écoconditionnalité des aides. Il est donc difficile de parler d'écoconditionnalité dans les filières fruits et légumes et mêmes porcines ou de production de poulets ou d'œufs, qui ne font plus l'objet d'un soutien direct (bien qu'il y ait toujours des exceptions).

L'écoconditionnalité nécessite donc de maîtriser et de bien connaître le montant des aides et leurs modalités de versement d'un côté, et l'impact environnemental de l'autre (ampleur de l'impact, nature de l'impact, lien avec le système agricole). L'écoconditionnalité est donc la mise en place d'une connexion entre ces deux approches : soit on aide plus les systèmes et les productions qui ne menacent pas les ressources naturelles, soit on aide moins les systèmes polluants (en fait l'un ne peut aller sans l'autre puisque l'on travaille à volume d'aides constant).

L'environnement ne peut conditionner tout le montant de l'aide. En effet le soutien doit aussi correspondre à d'autres objectifs comme la production, la qualité des produits, l'emploi ou le développement local. Ainsi il est impératif que les aides publiques permettent de corriger en partie les fortes disparités dans les revenus agricoles.

#### *Essai de cadrage des montants enjeu*

Les aides à l'agriculture française (essentiellement le FEOGA) représentent environ 75 milliards de francs (11,5 milliards d'euros) en 1997, soit une aide moyenne de 2 600 F/ha/an (396 €). Les primes payées aux producteurs ont atteint 2 200 F/ha (335 €) en moyenne nationale pour les céréales (auxquelles il faut ajouter les soutiens de marché au travers des restitutions), 3 157 F (481 €) pour les protéagineux et 2 673 F (407 €) pour les surfaces gelées. Cette moyenne cache de profondes disparités entre, par exemple, la prime à un maïs irrigué dans les Landes et un blé dans les Alpes-de-Haute-Provence.

L'écoconditionnalité pourrait donc concerner un montant d'environ 1 000 F/ha (152 €), soit environ 38% du montant de l'aide moyenne, soit donc 29 milliards de francs (4,4 milliards d'euros). Ces montants sont à rapprocher des quelques données existantes sur les coûts environnementaux (coût de dépollution d'un captage pollué par les nitrates agricoles) qui peuvent atteindre 300 F/ha (46 €).

Ces 38 milliards de francs (5,8 milliards d'euros) pourraient permettre de soutenir les systèmes les plus respectueux de l'environnement :

- les surfaces fourragères en particulier la prairie naturelle (pour 6 millions d'ha de PN, cela représenterait 6 milliards de francs d'aides soit 4,8 de plus que le montant actuel de la prime à l'herbe) ;
- un soutien à l'agriculture biologique (sur la base d'une aide supplémentaire de 20%) ;

- les exploitations respectant des cahiers des charges de production (CEDAPA, cahiers des charges des mesures agn-environnementales, type écoproduits autrichiens, etc.). Cela correspondrait en fait à rehausser le soutien aux surfaces contractualisées en agri-environnement (par exemple, l'aide moyenne est de 1 800 F/ha en Basse-Autriche et de 430 F en Midi-Pyrénées respectivement 274 et 66 €). Pour un objectif de 500 000 ha contractualisés, cela représenterait sur la base de 1 800 F/ha (274 €) 9 milliards de francs (1,4 milliards d'euros).

Il est clair que l'on ne peut passer du jour au lendemain d'une aide de 2 milliards de francs (0,3 milliards d'euros) pour les MAE à un montant de 38 milliards de francs (5,8 milliards d'euros) de soutien lié à l'écoconditionnalité. Cela pourrait s'opérer en 5 ans (par exemple 5 milliards de francs en 1995, 8 en 2000, 15 en 2001, 25 en 2002 et 38 en 2003 - soit 0,8 ; 1,2 ; 2,3 ; 3,8 et 5,8 €) ;

#### *Une progressivité nécessaire en terme d'environnement*

À l'image du programme agri-environnemental autrichien ÔPUL ou de nombreux cahiers des charges MAE, l'écoconditionnalité pourrait être mise en œuvre au travers de mesures (cahier des charges) progressives. Plus l'engagement en terme d'environnement est élevé, plus le montant de l'aide est élevé (le principe d'écopoints si l'on ne fixe pas un nombre de points minimaux remplit ces conditions puisque l'on peut aller de 0 points à 47 points maximum, le point valant 80 F, soit 12,2 €).

#### *Un plafonnement indispensable*

Tout comme les autres aides, il est nécessaire de plafonner les aides par exploitation et de rechercher une progressivité par rapport aux surfaces (les premiers hectares doivent mieux primés que les derniers). Le plafonnement est en effet un des meilleurs moyens pour satisfaire une autre condition, le volet social au travers du maintien de l'emploi.

#### *Aider moins les systèmes polluants*

Si l'on aide plus d'un côté, cela veut dire aider moins d'un autre côté. Il est nécessaire que la baisse des aides portent sur les productions et les systèmes les plus polluants. Cela pourrait directement concerner la prime au maïs ensilage et la surprime aux cultures irriguées.

#### *Rechercher à consolider les systèmes agricoles écologiques et durables plutôt que des pratiques agricoles*

Dans la recherche des conditions environnementales appropriées, il est indispensable de donner la priorité à une approche système plutôt qu'à une approche bonnes pratiques. On pourrait s'appuyer en particulier sur le soutien aux différentes formes de mixité existant en agriculture (présence d'animaux, de plusieurs espèces, maintien de l'arbre, assolement diversifié...) •

Philippe Pointereau est responsable de la politique agricole de France Nature Environnement

# autres repères autres paysages

## Les enjeux sociaux de l'agriculture durable

### Un débat de société nécessaire ?

#### Une perspective nord-américaine

Par Bernard Estevez et Gérald Domon

Respectivement : Club-Conseils en agro-environnement, St-Eustache, Québec, Canada et Faculté de l'aménagement, université de Montréal, C.P. 6128, succursale Centre-ville, Montréal, Québec, Canada, H3C 3J7  
Gerald.Domon @ Umontreal. CA

*L'agriculture durable est devenue le leitmotiv des politiques agricoles de la plupart des pays. Ce concept exige notamment de concevoir de nouvelles pratiques agricoles respectueuses de l'environnement et d'aborder l'étude des systèmes agricoles avec une approche systémique qui intègre les dimensions agronomiques, environnementales, économiques et sociales. Si les techniques d'agriculture durable (par exemple, les techniques de conservation des sols) bénéficient d'une plus longue tradition et sont de plus en plus connues, les préoccupations envers les dimensions sociales que l'on cherche également à intégrer au concept d'agriculture durable demeurent quant à elles beaucoup plus récentes. De ce fait, elles méritent d'être discutées, d'être débattues. Dans cette perspective, et dans la foulée de l'article d'Etienne Landais paru dans Le Courrier de l'Environnement (avril 1998), le présent texte propose un retour sur les enjeux sociaux de l'agriculture durable. Du coup, il cherche à alimenter le débat mais ce, en prenant davantage appui sur le contexte nord-américain. Les particularités de ce contexte paraissent tenir principalement au fait que les enjeux sociaux de l'agriculture durable semblent créer un clivage entre, d'une part, ceux qui cherchent à intégrer la dimension environnementale à l'agriculture dans une économie socio-libérale et, d'autre part, ceux qui situent ces enjeux sociaux en rupture avec un tel modèle économique.*

L'acceptation politique, au sens large, du concept d'agriculture durable demeure récente. Ce concept laisse donc place à de nombreuses définitions, souvent contextuelles et, parfois, contradictoires. Dans ces circonstances, il importe d'approfondir le concept d'autant plus que les politiques agricoles s'y réfèrent de plus en plus fréquemment. Après avoir brièvement décrit le contexte dans lequel le concept d'agriculture durable a émergé en Amérique du Nord, nous discuterons des conceptions qui mettent davantage d'emphase sur l'aspect économique et de celles qui intègrent de façon plus critique les aspects sociaux. Nous serons ainsi amenés à mieux dégager les principaux enjeux sociaux que soulève le concept d'agriculture durable.

### La crise environnementale de l'agriculture

La fin des années soixante a été marquée par une remise en question « politique » de la société de consommation sous ses divers aspects : mode de production productiviste, pensée capitaliste, structures politiques et institutionnelles, etc. Dans les années soixante-dix, le débat s'est élargi aux problèmes de la dégradation de l'environnement et de cette nouvelle conscience environnementale est née, particulièrement en Europe, l'écologie politique. Ces crises successives n'ont pas, bien sûr, épargné le monde rural et l'agriculture en particulier. Par ailleurs sensiblement à la même période, se développaient les productions animales