

N° 1237

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 19 novembre 2003

## RAPPORT D'INFORMATION

DEPOSE

*en application de l'article 145 du Règlement*

PAR LA COMMISSION DES AFFAIRES ECONOMIQUES, DE L'ENVIRONNEMENT  
ET DU TERRITOIRE

**sur les activités agricoles et la protection de l'environnement,**

ET PRESENTE

PAR Mme MARCELLE RAMONET,  
Députée,

en conclusion des travaux d'une mission d'information présidée par  
M. ANTOINE HERTH

et composée en outre de

Mme Sylvia BASSOT, MM. Jean-Paul CHANTEGUET, André CHASSAIGNE, Claude  
GATIGNOL,

Jean GAUBERT, Jean LASSALLE, Jacques LE GUEN, Patrick LEMASLE,  
Jean-Marie MORISSET, Michel RAISON, Francis SAINT-LÉGER, Jean-Sébastien  
VIALATTE

et Philippe TOURTELIER,

Députés.

---

**Équipement - Aménagement du territoire - Environnement.**

LE DEVELOPPEMENT DURABLE,  
REPOSE AUX ENJEUX AGRICOLES  
ET ENVIRONNEMENTAUX

## SOMMAIRE

	Pages
<b>INTRODUCTION</b> .....	7
<b>I.— ACTIVITES AGRICOLES ET ENVIRONNEMENT : DES RELATIONS COMPLEXES</b> .....	11
<b>A.— L'EVOLUTION DU ROLE TRADITIONNEL DE L'AGRICULTURE</b> .....	11
1. L'entretien des paysages .....	11
2. La prévention des risques naturels .....	12
3. Un nouveau rôle : l'épandage des boues .....	14
4. La contribution de l'agriculture à la production d'énergies renouvelables .....	16
<i>a) Les biocarburants</i> .....	16
<i>b) Le biogaz</i> .....	19
<i>c) L'énergie éolienne</i> .....	20
5. Une piste de recherches : le stockage de carbone .....	22
6. La mise en cause de certaines activités agricoles au nom de la préservation des milieux naturels .....	24
7. Les attentes paradoxales des consommateurs .....	27
<b>B.— L'INFLUENCE DE CERTAINES PRATIQUES AGRICOLES SUR L'ENVIRONNEMENT.</b> .....	28
1. Les pollutions diffuses agricoles : diversité des phénomènes et inégalités régionales selon les pratiques agricoles .....	28
<i>a) La pollution azotée</i> .....	29
<i>b) La pollution par les produits phytosanitaires</i> .....	36
<i>c) La pollution par le phosphore et l'eutrophisation des eaux</i> .....	40
<i>d) L'émission de gaz à effet de serre</i> .....	40
<i>e) La pollution par les hydrocarbures</i> .....	41
2. La modification du régime des eaux .....	41
3. Des atteintes à la biodiversité .....	45
4. Des incertitudes demeurent .....	47
<i>a) Les difficultés d'appréciation de l'impact de l'agriculture sur la biodiversité</i> .....	47
<i>b) Des interrogations sur certaines pratiques</i> .....	48
<i>c) Des difficultés pour détecter l'impact de certains produits phytosanitaires</i> .....	51
<i>d) Des données incomplètes sur l'exposition de la population agricole à un risque                 sanitaire</i> .....	52

<b>II.— LES INSTRUMENTS MIS EN PLACE POUR CONCILIER PRATIQUES AGRICOLES ET PRESERVATION DE L'ENVIRONNEMENT : DE MULTIPLES APPROCHES QUI DEMEURENT PERFECTIBLES .....</b>	<b>55</b>
<b>A.— LES CONTRAINTES COMMUNAUTAIRES ET LEUR DECLINAISON NATIONALE : SUPERPOSITION DES REGLES ET DISPARITES DE TRAITEMENT .....</b>	<b>55</b>
1. La directive 91/676/CEE du 12 décembre 1991 dite « directive nitrate » et sa déclinaison nationale .....	55
a) <i>Présentation du dispositif</i> .....	55
b) <i>Les dispositions contestées</i> .....	60
2. Le soutien national à la réduction des pollutions causées par les effluents d'élevage : du PMPOA au PMPLEE .....	61
a) <i>Présentation du dispositif</i> .....	61
b) <i>Un dispositif dont l'efficacité est contestée</i> .....	64
3. Les exigences communautaires relatives aux produits phytosanitaires, leur application nationale et les évolutions en cours .....	65
a) <i>Un système d'autorisation de mise sur le marché bien encadré</i> .....	65
b) <i>Les difficultés rencontrées sur le terrain</i> .....	66
c) <i>Les pistes de réflexion actuelles</i> .....	69
4. Des impératifs de qualité des eaux .....	70
a) <i>La condamnation de la France pour la qualité de ses eaux</i> .....	70
b) <i>De nouveaux objectifs de qualité des eaux avec la directive-cadre sur l'eau</i> .....	71
<b>B.— UNE LEGISLATION NATIONALE AMBITIEUSE MAIS D'APPLICATION DELICATE .....</b>	<b>72</b>
1. Un régime des installations classées qui va au-delà des exigences communautaires .....	72
a) <i>Des normes relativement contraignantes</i> .....	72
b) <i>Des normes qui ne sont que partiellement respectées</i> .....	75
2. Les insuffisances du régime de protection des captages .....	76
a) <i>Les périmètres de protection : une procédure lourde</i> .....	76
b) <i>De réelles insuffisances</i> .....	77
<b>C.— LA CONTRIBUTION FINANCIERE DES AGRICULTEURS A LA PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT .....</b>	<b>78</b>
1. Une contribution au financement de la politique de l'eau avec les redevances acquittées aux agences de bassin .....	78
2. La taxe générale sur les activités polluantes : un dispositif à l'efficacité controversée .....	81
<b>D.— DES MESURES D'ACCOMPAGNEMENT VARIÉES DONT CERTAINES DOIVENT ETRE ENCOURAGÉES .....</b>	<b>83</b>
1. L'impact environnemental incertain des contrats territoriaux d'exploitation (CTE) .....	84
2. La mise en place des contrats d'agriculture durable (CAD) .....	85

3. Des mesures agri-environnementales à promouvoir .....	86
4. Les pratiques conventionnelles.....	88
E.— L'EVOLUTION DE LA POLITIQUE AGRICOLE COMMUNE TEND A RELATIVISER L'OBJECTIF DE PRODUCTION AU PROFIT DE CONSIDERATIONS PLUS ECOLOGIQUES .....	93
1. L'instauration d'un découplage partiel des aides .....	93
2. Le principe d'éco-conditionnalité des aides .....	95
3. L'importance croissante du développement rural .....	96
<b>III.— CONJUGUER UNE INTERVENTION PUBLIQUE RENOVEE ET UNE IMPLICATION VOLONTAIRE DU MONDE AGRICOLE.....</b>	<b>99</b>
A.— UN PREALABLE INDISPENSABLE : CLARIFIER L'ENVIRONNEMENT JURIDIQUE DES AGRICULTEURS .....	99
1. Repenser fondamentalement les modes de production : une solution qui se heurte à la réalité économique .....	99
2. La nécessité de stabiliser et clarifier l'environnement juridique des agriculteurs	101
3. Améliorer les contrôles et le suivi .....	102
B.— ADAPTER LES SOUTIENS FINANCIERS PUBLICS CONSACRES A LA MAITRISE DES EFFLUENTS POUR TENIR COMPTE DE LA DIVERSITE ECONOMIQUE DES ELEVAGES .....	103
1. Accroître l'efficacité écologique de la répartition des aides du PMPLEE dans les zones vulnérables.....	104
2. Mettre en place une politique spécifique de soutien à la maîtrise des effluents pour les exploitations modestes .....	108
C.— INCITER A UNE GESTION MAITRISEE DES INTRANTS .....	109
1. Instaurer une redevance sur les intrants azotés au bénéfice des agences de l'eau et du transport de compost.....	109
2. Consacrer la TGAP « phytosanitaires » à la politique de l'eau.....	113
3. Élaborer une « liste positive » des mélanges de produits phytosanitaires, régulièrement révisée et mise à jour.....	113
D.— PROMOUVOIR L'ENGAGEMENT COLLECTIF DES AGRICULTEURS EN FAVEUR DES PRATIQUES RESPECTUEUSES DE L'ENVIRONNEMENT.....	114
1. Renforcer les partenariats avec les acteurs publics .....	115
2. Reconnaître et développer les initiatives prises par les professionnels .....	116
3. Promouvoir les pratiques dont les effets favorables sur l'environnement sont certains .....	117
<i>a) S'agissant du fonctionnement général de l'exploitation .....</i>	<i>117</i>
<i>b) S'agissant de la gestion des intrants .....</i>	<i>119</i>
<i>c) S'agissant des aménagements apportés à l'environnement.....</i>	<i>121</i>
<i>d) S'agissant de la gestion des effluents et déchets .....</i>	<i>124</i>

E.— RENFORCER LES DEMARCHES SPECIFIQUES DEPASSANT LE CADRE DE L'AGRICULTURE CONVENTIONNELLE .....	130
1. Une agriculture biologique qui se développe sans pouvoir être généralisée.....	130
2. Encourager l'émergence d'une « agriculture raisonnée » pour offrir des perspectives économiques à l'ensemble des professionnels .....	132
F.— AMELIORER LA DIFFUSION DES INFORMATIONS PAR LES AUTRES INTERVENANTS .....	139
1. Valoriser la dimension environnementale dans les formations .....	139
2. Adapter la fonction de conseil .....	140
3. Rapprocher la recherche et le terrain et diffuser les résultats d'expérimentations.....	143
<b>CONCLUSION .....</b>	<b>147</b>
<b>46 PROPOSITIONS POUR UNE POLITIQUE EQUILIBREE .....</b>	<b>148</b>
<b>EXAMEN EN COMMISSION .....</b>	<b>153</b>
<b>LEXIQUE .....</b>	<b>163</b>
<b>LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES .....</b>	<b>165</b>

« *La sagesse de la terre est une complicité totale entre l'homme et son environnement* »

Per Jakez Helias, écrivain (1914-1995)

MESDAMES, MESSIEURS,

« *L'eau empoisonnée par les polluants agricoles* » (Le Figaro, 20 mars 2003), « *Arrêtons de stigmatiser les agriculteurs* » (Le Figaro, 21 février 2002), « *La réforme agricole ne freinera pas le productivisme* » (Le Monde, 1<sup>er</sup> août 2003), « *Quand production agricole rime avec environnement* » (Le Télégramme de Brest, 14 octobre 2003), « *Le paysan tient la clé de la qualité* » (Ouest France, supplément d'octobre 2003 sur « *La bataille de l'eau dans l'ouest* »). Ces quelques titres illustrent bien l'appréciation ambivalente portée sur les relations entre agriculture et environnement, à l'heure où les attentes en termes de développement durable deviennent de plus en plus pressantes.

Car c'est bien la problématique du développement durable qui est ici en cause. Nous sommes en effet « à la croisée des chemins » : d'une part, les techniques agricoles évoluent constamment dans un objectif d'amélioration des rendements ; d'autre part, ces évolutions inquiètent notre société, toujours plus sensible aux questions environnementales.

Nous devons donc aujourd'hui chercher à concilier deux exigences parfois antinomiques : maintenir une activité agricole rentable et préserver, ou améliorer lorsque cela est possible, la qualité de notre environnement.

C'est dans cette optique qu'a été constituée, au sein de la Commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire, à l'initiative de son président, une mission d'information qui s'inscrit dans le droit fil des initiatives déjà prises par le Gouvernement et sa majorité. La future Charte de l'environnement, voulue par le Président de la République, permettra ainsi d'inscrire au niveau constitutionnel le principe fondamental de développement durable, qui devra être satisfait par l'ensemble des normes, et appellera une meilleure conciliation des activités de production agricole et de la préservation de l'environnement.

La mission d'information, dont la présidence a été confiée à M. Antoine Herth et le rapport à Mme Marcelle Ramonet, a résolument placé ses travaux dans le prolongement de ce principe, qui devra désormais guider l'action des pouvoirs publics, le développement durable devant non plus constituer un objectif mais un cadre général s'imposant à la réflexion publique.

Cette nouvelle exigence plonge aujourd'hui nombre d'agriculteurs dans le désarroi : alors qu'ils s'engagent toujours davantage dans des démarches respectueuses de l'environnement, ils doivent faire face à une véritable crise de confiance entre leur profession et le reste du corps social, qui fait état de ses craintes suscitées par l'encéphalopathie spongiforme bovine (ESB), la présence de dioxine dans certaines volailles, ou encore la prolifération d'algues vertes sur les côtes voire les rivières du Grand Ouest.

Les agriculteurs, qui refusent d'être injustement « montrés du doigt », ressentent aujourd'hui avec un malaise croissant les contradictions engendrées par les aspirations successives de la société.

Ainsi, la période de reconstruction et de prospérité économique des « Trente glorieuses » a imposé à l'agriculture une mutation dont les effets se prolongent encore aujourd'hui. La priorité a alors été accordée à la modernisation de l'appareil productif et à la recherche d'une meilleure compétitivité, jugées indispensables pour assurer l'autosuffisance alimentaire et l'essor économique de la France. Cette transformation radicale, accompagnée par la mise en place, à partir de 1957, de soutiens financiers à la production dans le cadre de la politique agricole commune, a conduit à une indéniable réussite commerciale, puisque la France est depuis 25 ans le second exportateur mondial et le premier exportateur européen de produits agricoles. Toutefois, la concentration de l'activité sur les exploitations les plus rentables a conduit à diminuer de moitié la population agricole tous les vingt ans et a accru le caractère intensif de la production, parfois au détriment de l'environnement.

Depuis la fin des années 1970 au contraire, de nouvelles préoccupations sont apparues dans la société, conduisant à relativiser l'importance de l'objectif de production pour l'agriculture. Si la modernisation et la concentration des exploitations se sont poursuivies, l'opinion publique a progressivement pris conscience du rôle essentiel des agriculteurs en matière d'aménagement du territoire – il faut occuper l'espace rural pour éviter sa désertification et le développement anarchique de la friche, ce qui suppose de maintenir une présence humaine – mais aussi d'environnement et de santé. Les consommateurs sont plus attentifs qu'auparavant à la qualité des produits agricoles qu'ils consomment et veulent être « rassurés » sur les atteintes écologiques ou les risques sanitaires qui pourraient s'y rattacher. En matière environnementale, les craintes du grand public se focalisent aujourd'hui sur la présence de nitrates dans l'eau, provenant des effluents d'élevages et de la fertilisation minérale des cultures (l'agriculture est responsable de 55 % des rejets d'azote dans le milieu naturel), tandis qu'apparaissent des interrogations sur l'impact écologique des produits phytosanitaires. En revanche, les contributions positives de l'agriculture à l'environnement restent largement méconnues du

citoyen, qui comprend d'autant moins l'importance des soutiens financiers accordés aux exploitants.

La plus grande sensibilité de la population française aux enjeux environnementaux ne concerne évidemment pas la seule agriculture : les rejets polluants provenant de l'industrie et des transports sont également incriminés, dans un contexte assombri par les premiers signes de changement climatique. Toutefois, les discussions relatives au volet agricole de la protection de l'environnement revêtent souvent une forme passionnelle. Cette tension s'explique d'abord par l'inquiétude croissante des agriculteurs modestes quant à l'avenir de leurs activités (la part de l'agriculture dans le produit intérieur brut français est passée de 3,9 % en 1980 à 2,3 % en 2000), soumises à une concurrence internationale et à des contraintes réglementaires toujours plus lourdes. Elle tire aussi ses origines de l'importance de l'agriculture, activité vitale au sens propre, dans l'imaginaire collectif d'une nation où presque chacun peut revendiquer des racines paysannes plus ou moins lointaines et qui a connu à l'époque contemporaine des périodes de pénurie alimentaire encore présentes dans les mémoires.

La mission d'information mise en place par la Commission des affaires économiques a cherché à dépasser les clivages existants et à éclaircir les termes du débat, pour dégager de premières pistes d'action dans une démarche consensuelle et équilibrée.

Ses travaux se situent dans un contexte particulier, marqué par le débat national sur l'eau, le futur examen du projet de loi relatif au développement des territoires ruraux, le projet de Charte de l'environnement, ou encore l'élaboration de la stratégie nationale de développement durable. La mission s'est donc efforcée de « faire œuvre utile » en anticipant sur l'examen de ces textes, qui devront être enrichis par le Parlement, en interpellant le Gouvernement sur les sujets les plus sensibles, et en s'attachant à dégager des propositions d'action pragmatiques et facilement applicables.

Pour ce faire, elle a recueilli l'avis des principales organisations concernées, en auditionnant entre les mois de février et juillet 2003 près de 90 personnes, qu'il s'agisse des syndicats et fédérations sectorielles agricoles, des associations chargées de la défense de l'environnement, des organismes de recherche ou administrations concernées. Le périmètre des investigations de la mission étant très large, le souci de la clarté et de la cohérence a conduit ses membres à exclure du champ de leurs travaux certains sujets complexes, tels que le recours aux organismes génétiquement modifiés (OGM), qui mériteraient une étude à part entière.

Le présent rapport vise donc en premier lieu à dresser un bilan objectif de l'impact des activités agricoles sur l'environnement, qui ne peut être réduit aux seules pollutions diffuses.

L'ensemble des milieux naturels (sol, eau, air) pouvant être affectés par des pollutions d'origine agricole est abordé, même si l'expérience disponible en matière de pollution atmosphérique en zone rurale est encore embryonnaire. Sans entrer dans

le détail scientifique des mécanismes physico-chimiques caractéristiques des pollutions, ni s'étendre sur des considérations trop techniques en matière de biodiversité, le présent rapport espère éclairer la représentation nationale sur la forme prise par certaines atteintes à l'environnement, ou au contraire par les contributions écologiques positives de certaines pratiques agricoles.

Il a pour deuxième objectif d'établir un recensement critique des instruments mis en place pour concilier agriculture et préservation de l'environnement, caractérisé par l'importance, sur le plan normatif, de l'échelon communautaire, mais aussi par la multiplication des engagements volontaires de la part de la profession agricole.

La mission a constaté que les instruments à la disposition de la puissance publique pour encourager les pratiques agricoles écologiquement responsables et lutter contre celles qui provoquent des pollutions restent à ce jour complexes et parfois inévitables, tandis que les initiatives collectives ou individuelles sont insuffisamment valorisées.

A partir de ces constats, la mission d'information a émis des propositions, en tâchant de faire preuve d'ambition et de réalisme, la difficulté consistant à réformer ou compléter les dispositifs actuels sans mettre en péril l'équilibre économique de la filière agricole.

A cet effet, les voies suivantes ont été privilégiées : clarifier l'environnement juridique des agriculteurs, adapter les soutiens financiers à la diversité économique des exploitations pour ce qui concerne les pollutions azotées dues aux effluents d'élevages, inciter à une gestion maîtrisée des intrants et notamment des produits phytosanitaires, promouvoir l'engagement collectif des agriculteurs et les démarches dépassant le cadre de l'agriculture « conventionnelle », et enfin améliorer la diffusion des informations et le conseil.

## I.— ACTIVITES AGRICOLES ET ENVIRONNEMENT : DES RELATIONS COMPLEXES

### A.— L'EVOLUTION DU ROLE TRADITIONNEL DE L'AGRICULTURE

L'agriculture est de plus en plus sollicitée pour évoluer et remplir de nouvelles fonctions. A compter de l'après-guerre, la France étant devenue autosuffisante, l'agriculture a évolué : initialement activité vivrière, elle a acquis une dimension exportatrice. Aujourd'hui, cette activité de production, certes intimement liée à la nature, doit désormais s'adapter à de nouvelles exigences de la part de nos concitoyens, qui attendent d'elle qu'elle remplisse une mission plus large d'entretien de la nature. Comme l'a souligné le ministère de l'écologie et du développement durable lors de son audition par la mission d'information, l'agriculture façonne le territoire et les paysages. Après une longue période durant laquelle l'agriculture s'est fortement modernisée en cherchant à accroître sa productivité, est alors apparue la notion d'agriculture multifonctionnelle, destinée à répondre à une demande sociale pour des fonctions de l'agriculture autres que de production.

#### 1. L'entretien des paysages

L'agriculture doit aujourd'hui faire face à de nouvelles attentes sociales pour un entretien de paysages harmonieux et diversifiés. Ces attentes découlent, en un certain sens, d'une prise de conscience dans les territoires soumis à la déprise agricole, dont les effets sont très sensibles : fermeture des espaces, uniformisation du paysage, puis appauvrissement de la biodiversité.

L'entretien de la nature constitue donc désormais un « nouvel enjeu pour l'agriculture », comme ont pu le souligner M. Jacques Baudry et Mme Catherine Laurent <sup>(1)</sup>, chercheurs à l'Institut national de la recherche agronomique (INRA), qui notent que « *alors que, précédemment, l'extension de la surface agricole et la modernisation de l'agriculture étaient la cible des protecteurs du paysage, à présent les principales craintes concernent les risques d'abandon massif de terres agricoles* ».

Mais, comme le soulignent les mêmes auteurs, le paysage dit « rural » est une notion évolutive, qui recouvre des phénomènes divers ne pouvant être réduits aux seules pratiques agricoles : il dépend tout autant des initiatives des agriculteurs que de celles des non-agriculteurs. **Aujourd'hui, les attentes sociales en termes d'entretien des paysages sont parfois excessives au regard de l'objet principal de l'agriculture** : en effet, celle-ci intervient parmi d'autres acteurs dont les interventions sont tout aussi déterminantes.

---

(1) Jacques Baudry et Catherine Laurent, « Paysages ruraux et activités agricoles », in *Le courrier de l'environnement* n° 20, septembre 1993.

Mais l'agriculture doit également répondre à de nouvelles attentes qui ne se limitent pas à mettre l'accent sur les « aménités rurales »<sup>(1)</sup> ou l'aménagement de l'espace rural : l'agriculture est à la fois sollicitée dans le cadre de la prévention des risques naturels et dans de nouveaux champs d'activités économiques, tels que l'épandage des boues ou les énergies renouvelables. Elle doit par ailleurs mener ces nouvelles missions tout en répondant aux exigences parfois contradictoires des consommateurs.

## 2. La prévention des risques naturels

Si l'on connaît depuis longtemps le rôle de l'agriculture en matière de prévention des risques naturels, les attentes en la matière semblent néanmoins aujourd'hui plus pressantes.

Ainsi que le souligne l'Institut français de l'environnement (IFEN), « *certaines pratiques agricoles sont systématiquement mises en avant pour expliquer l'accroissement de la vulnérabilité aux inondations : l'extension des terres labourables aux dépens des prairies (et éventuellement des forêts), l'installation des cultures dans le sens de l'écoulement des eaux, la réduction des zones d'expansion des crues, l'assèchement des zones humides (qui jouent un rôle régulateur), le remembrement et la suppression des haies, une mauvaise conception du drainage, etc.* »<sup>(2)</sup>.

Les terres labourées ont ainsi une capacité de stockage des eaux deux à quatre fois inférieure à celle des prairies et cinq fois à celle des forêts, tandis que dans certaines régions, la suppression de haies aurait augmenté la fréquence des inondations de 50 %.

Par ailleurs, des problèmes d'érosion et de coulées de boue peuvent toucher certaines zones, se traduisant par des pertes en terre arable, des ravines au sein des parcelles ou encore des inondations d'équipements ou de zones habitées en aval.

Or, comme le relève l'IFEN, 250 000 hectares continuent à être remembrés chaque année, la superficie occupée par les prairies a diminué de 30 % depuis 1980, les zones humides ont régressé et au moins 800 000 kilomètres de haies ont disparu depuis trente ans. On doit toutefois nuancer ces chiffres : en effet, une grande part des remembrements observés est liée à de grands projets d'infrastructures (comme la construction de lignes TGV) et ne répond donc pas à une logique de strict « productivisme ».

On commence aujourd'hui à reconnaître le **rôle essentiel de l'agriculture en matière de prévention des incendies**, par sa contribution à l'ouverture des paysages dans les régions forestières et à la limitation de l'embroussaillage dans les zones de déprise.

---

(1) Terme qui est d'abord apparu dans les débats internationaux. Provenant du terme anglosaxon « amenity », il qualifie non seulement l'agrément d'un lieu, mais aussi les équipements qui contribuent à celui-ci.

(2) IFEN, *L'environnement en France*, édition 2002, p. 314.

L'entretien des espaces par le pâturage, notamment en zones de montagne, ainsi que l'institution de bandes pare-feux constituent aujourd'hui des outils précieux de lutte contre les risques d'incendies, qui devraient d'ailleurs être plus largement reconnus et encouragés dans le cadre de la politique communautaire de développement rural.

La toute récente loi n° 2003-699 du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages a, quant à elle, renforcé le **rôle de l'agriculture dans la prévention des inondations et de l'érosion**.

C'est ainsi que dans son article 48, elle a inséré un nouvel article L. 211-12 au sein du code de l'environnement, qui permet aux collectivités locales ou à l'Etat d'instaurer des servitudes d'utilité publique en vue de réduire les crues ou les ruissellements en aval des cours d'eau et favoriser la mobilité des cours d'eau, afin de limiter les risques d'inondations en amont, grâce à un ralentissement dynamique des crues.

Ces servitudes, qui pourront grever des terrains à usage agricole, donneront lieu à indemnisation, tant de la perte de valeur vénale des terrains grevés que des dommages matériels touchant les récoltes, les cultures ou le cheptel, en raison des sur-inondations. En outre, un droit de délaissement sera ouvert aux propriétaires des terrains grevés pour une durée de dix ans à compter de l'instauration de la servitude.

Par ailleurs, dans son article 49, la loi du 30 juillet 2003 précitée a inséré un nouvel article L. 114-1 au sein du code rural afin de permettre au préfet de délimiter des « zones d'érosion » dans lesquelles l'érosion des sols agricoles peut créer des dommages importants en aval ; dans ces zones, un programme d'actions visant à réduire l'érosion sera établi par le préfet, en concertation avec les collectivités territoriales, leurs groupements et les représentants des propriétaires et exploitants des terrains.

Comme cela a été souligné lors des débats parlementaires, ces programmes d'actions pourront privilégier, par exemple, le labour perpendiculaire au sens de la pente, la couverture hivernale des sols, le non retournement des prairies afin de limiter les ruissellements, la maîtrise des défrichements, ou encore le maintien de certains murets. Ces programmes devront également préciser quels sont les moyens prévus pour favoriser la généralisation de ces pratiques. Le ministère de l'écologie et du développement durable a ainsi mentionné, lors des travaux préparatoires à l'adoption de cette loi, des dispositifs incitatifs tels que les contrats territoriaux d'exploitation (CTE, futurs contrats d'agriculture durable) ou les mesures agri-environnementales.

Si de telles mesures visant à réduire les risques d'érosion sont, en principe, facultatives, certaines de ces pratiques pourront néanmoins être rendues obligatoires et pourront bénéficier d'aides si elles modifient de façon importante l'équilibre économique de l'exploitation agricole.

L'article 50 de la loi précitée a en outre été introduit par l'Assemblée nationale afin de traiter spécifiquement le cas des plantations de haies, dont

l'ensemble de la représentation nationale a souligné l'intérêt en matière de prévention des risques naturels. Il prévoit qu'en cas de destruction de plantations de haies qui ont bénéficié de financements publics, la collectivité qui a attribué les subventions peut en demander le remboursement pendant une période de quinze années à compter de leur attribution, cette mesure étant destinée à responsabiliser les agriculteurs et à souligner l'importance fondamentale de tels dispositifs.

Enfin, les articles 53 et 54 de la même loi ont ouvert des dérogations au statut du fermage pour les terrains situés dans des zones grevées de servitudes, en permettant aux collectivités publiques ayant acquis de tels terrains de prescrire aux preneurs, lors du renouvellement des baux ruraux, des modes d'utilisation du sol particuliers afin de prévenir les inondations.

La loi du 30 juillet 2003 a donc franchi un pas important dans la reconnaissance de la place de l'agriculture en matière de risques naturels. Les attentes sont aujourd'hui fortes envers les agriculteurs, qui sont de plus en plus sollicités pour aller au-delà de leur seul rôle de producteur.

L'entretien de la nature, l'aménagement du territoire et la prévention des risques naturels font désormais partie de leurs nouvelles missions. Mais ils ont également à répondre à d'autres demandes, qui ressortent davantage du champ économique.

### **3. Un nouveau rôle : l'épandage des boues**

L'épandage sur les terres cultivées a toujours constitué un moyen de tirer parti des déjections animales (fumier, lisier...) pour améliorer la production des cultures et régénérer la valeur biologique des sols par l'apport de matières organiques. Très tôt, on s'est aperçu que les eaux usées urbaines pouvaient également être utilisées, en raison des éléments fertilisants qu'elles contiennent. Tout naturellement, lors de l'apparition des stations d'épuration, les boues qui en résultaient ont donc été épandues sur les terres agricoles.

**L'agriculture constitue aujourd'hui un important débouché pour les boues urbaines.** Selon le ministère de l'écologie et du développement durable, la quantité annuelle de boues urbaines produites par habitant oscille entre 10 et 25 kg. Elle a représenté 855 000 tonnes de matière sèche en 2000, soit plus de 9 millions de tonnes de matière brute. L'épandage agricole reste la filière privilégiée d'élimination des boues, puisqu'il en concerne plus de 60 %. Selon le Syndicat des professionnels du recyclage en agriculture (Syprea), qui compte 15 adhérents, travaille avec 6 000 agriculteurs partenaires et concerne 800 000 hectares, ce recyclage de matières fertilisantes concerne aujourd'hui 2 millions de tonnes de boues urbaines ou industrielles, 8 millions de mètres cubes d'effluents agro-industriels et 450 000 tonnes de compost.

On doit toutefois noter que selon le Syprea, seulement 8 millions de tonnes de boues sont épandues chaque année, contre 13 millions de tonnes d'engrais minéraux et 280 millions de tonnes de déjections animales. Ce chiffre est également à mettre en parallèle avec le volume total de matière organique stable des sols

agricoles français (3,5 milliards de tonnes de matière organique sèche stockées). On peut donc dire que le retour au sol agricole des déchets organiques urbains n'est pas, en général, en France, un véritable enjeu d'un point de vue agricole. C'est par contre une opportunité environnementale et socio-économique.

Les boues épandues sont utilisées comme engrais azotés et phosphatés (pour les boues liquides et pâteuses), c'est-à-dire comme des produits capables de fournir aux cultures des éléments nutritifs nécessaires à leur croissance et à leur développement, mais également comme amendements calciques ou organiques (boues compostées ou chaulées), en permettant d'entretenir ou d'améliorer la structure du sol, son activité biologique ou encore de contrôler son acidité si les boues sont compostées.

Comme le souligne l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME), « *l'épandage agricole de boues d'épuration est doublement utile : d'une part, il apporte à l'agriculteur des moyens efficaces, et la plupart du temps gratuits, pour entretenir la fertilité de sa terre et pour nourrir ses cultures (...); d'autre part, il permet de compléter le travail d'épuration des stations en digérant la matière organique et en détruisant les micro-organismes pathogènes contenus dans les boues, susceptibles de provoquer des maladies chez l'homme et l'animal* »<sup>(1)</sup>.

Le décret n° 97-1133 du 8 décembre 1997 relatif à l'épandage des boues issues du traitement des eaux usées et l'arrêté du 8 janvier 1998 fixant les prescriptions techniques applicables aux épandages de boues sur les sols agricoles déterminent le cadre réglementaire français de l'épandage des boues issues du traitement des eaux usées urbaines, en s'appuyant sur les deux principes d'innocuité et d'intérêt agronomique.

En effet, si les boues constituent un déchet au sens de la loi n° 75-633 du 15 juillet 1975 relative à l'élimination des déchets et à la récupération des matériaux, l'article 6 du décret du 8 décembre 1997 précité autorise leur épandage lorsque « la nature, les caractéristiques et les quantités de boues épandues ainsi que leur utilisation » sont « telles que leur usage et leur manipulation ne portent pas atteinte, directe ou indirecte, à la santé de l'homme et des animaux, à l'état phytosanitaire des cultures, à la qualité des sols et des milieux aquatiques. Il précise en outre que « l'épandage des boues ne peut être pratiqué que si celles-ci présentent un intérêt pour les sols ou pour la nutrition des cultures et des plantations ».

#### **Le cadre réglementaire s'appliquant à l'épandage des boues est strict :**

– les boues doivent en outre avoir fait l'objet d'un traitement (par exemple, par voie physique, biologique, chimique ou thermique ou encore par entreposage à long terme) de manière à réduire de façon significative leur pouvoir fermentescible et les risques sanitaires liés à leur utilisation ;

– une étude préalable systématique doit permettre de caractériser les boues, déterminer les contraintes du milieu, décrire et analyser les sols, cartographier les

---

(1) Site Internet de l'ADEME : <http://www.ademe.fr/partenaires/Boues/>

zones aptes à recevoir des boues, recueillir l'accord des utilisateurs et définir les conditions de mise en œuvre de l'épandage et les solutions alternatives ;

– un programme prévisionnel d'épandage doit déterminer les parcelles sur lesquelles auront lieu les épandages, rendre compte des résultats des analyses de sols et de boues, établir des préconisations d'utilisation des boues, décrire les modalités de surveillance et identifier les personnes physiques ou morales en charge des épandages ;

– un registre des épandages doit être tenu par l'agriculteur, pour y consigner les apports effectués, parcelle par parcelle : analyse des boues et des sols, dates d'épandage, quantités apportées ;

– un bilan agronomique, établi par le producteur de boues et remis à l'administration doit permettre de dresser les résultats des analyses de boues, déterminer la destination des boues, établir un bilan de fumure réalisé sur des parcelles de référence et mettre à jour l'étude initiale.

Ce cadre réglementaire est destiné à maîtriser autant que possible les risques, notamment en interdisant l'épandage de boues non traitées, en définissant les conditions de stockage, les distance d'isolement ou les délais au terme desquels les boues peuvent être épandues.

L'agriculture constitue désormais un débouché indispensable des boues urbaines et se voit ainsi assigner une nouvelle « mission ». Pour autant, comme on le verra plus loin, les agriculteurs sont confrontés, dans ce domaine, à certaines incertitudes, notamment concernant l'impact environnemental de ces pratiques (voir *infra*).

#### **4. La contribution de l'agriculture à la production d'énergies renouvelables**

##### ***a) Les biocarburants***

Le secteur des transports routiers est dépendant à plus de 95 % des hydrocarbures, ressource non renouvelable dont l'utilisation a une part déterminante dans l'émission de gaz à effet de serre. Sa croissance régulière a donc des répercussions importantes qui contribuent au réchauffement climatique.

Dans ce contexte, **les biocarburants présentent de nombreux avantages :**

– sécurisation de nos approvisionnements énergétiques car ils proviennent de la biomasse et leur approvisionnement est assuré chaque année par de nouvelles récoltes ;

– contribution à la diminution des émissions de gaz à effet de serre par les transports et les installations de chauffage ;

– substitution directe pour les carburants fossiles (sans modification des moteurs) ;

– facilité de distribution (par *pipeline*, camion ou source locale) ;

– adjonction aux carburants selon les besoins de reformulation.

Comme l'indique l'IFEN<sup>(1)</sup>, les biocarburants se répartissent en deux familles : les esters méthyliques d'huiles végétales (biodiesel ou diester), tirés d'oléagineux comme le colza ou le tournesol, et l'éthyltertiobutyléther (ETBE), tiré de la betterave et du blé sous forme d'éthanol et réservé aux moteurs à essence.

Les esters sont utilisés comme additifs au gazole routier ou au fioul de chauffage. L'impact de cette filière sur l'effet de serre est particulièrement intéressant, puisqu'elle permet d'économiser 2,5 tonnes d'équivalent CO<sub>2</sub> par tonne d'ester par rapport au gazole. L'ETBE est quant à lui utilisé comme additif oxygéné dans la formulation des essences sans plomb. Il permet d'économiser 2,7 tonnes d'équivalent CO<sub>2</sub> par tonne d'éthanol par rapport à l'essence. On estime ainsi qu'en 2002, les biocarburants ont permis d'éviter la production de 1 million de tonnes d'équivalent CO<sub>2</sub> en France. Notons en outre que les biocarburants offrent également un bilan énergétique beaucoup plus performant (énergie restituée/énergie renouvelable non mobilisée) que les carburants fossiles : ce bilan est deux fois meilleur pour l'éthanol que pour l'essence et trois fois meilleur pour le biodiesel que pour le gazole (selon une étude Ecobilan *PricewaterHouse* dont les résultats sont communiqués par l'ADEME).

D'après l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie, en 1999, les surfaces cultivées en France pour la production de biocarburants atteignaient 308 000 hectares pour le colza (ce qui se traduit par un gain de 1,2 million de tonnes d'équivalent CO<sub>2</sub>), 62 000 hectares pour le tournesol, 18 000 hectares pour le blé et 12 000 hectares pour la betterave (d'où un gain de 140 000 tonnes d'équivalent CO<sub>2</sub>).

D'une manière générale, on constate que la consommation de biocarburants a significativement augmenté entre 1994 et 2000 : la consommation d'éthanol obtenu à partir de betteraves et de blé a progressé de 38 500 tonnes à 92 550 tonnes (soit une croissance de 140 %) et la consommation d'esters d'huile végétale de colza et de tournesol a évolué de 64 400 tonnes à 308 600 tonnes (soit une progression de 380 %), selon l'ADEME.

Selon la même source, en 2001, 400 000 tonnes de biocarburants (dont 308 000 tonnes de biodiesel) ont été consommées en France, soit 1 % de la consommation française de carburants. En 2002, la France, qui se situe au deuxième rang européen, a produit au total 365 000 tonnes de biodiesel, mais **seules 317 500 tonnes ont été utilisées en tant que biocarburant, ce volume constituant le contingent maximum actuellement autorisé** (le reste de la production ayant été exporté ou utilisé en lipochimie). Il faut noter cependant que la filière est actuellement dans l'attente d'un nouvel agrément de 70 000 tonnes par an qui devrait rapidement permettre d'accroître la production. La France produit en outre actuellement 90 500 tonnes de bioéthanol par an. Cette production est assurée à 70 % à partir de betteraves et à 30 % à partir de blé, pour être ensuite transformée en ETBE.

---

(1) IFEN, *L'environnement en France*, édition 2002, p. 351.

Les instances communautaires ont largement souligné la nécessité d'accroître la production de biocarburants. Ainsi, selon les préconisations du Livre blanc sur les énergies renouvelables, adopté par la Commission européenne le 26 novembre 1997, l'objectif pour 2010 consistait à substituer à 12 % de l'énergie consommée par l'Union européenne des énergies renouvelables. Dans cet objectif, les biocarburants devaient représenter 2 % de la demande à l'horizon 2010.

Par la suite, le Livre vert de la Commission européenne du 29 novembre 2000 a fixé un objectif de 7 % de biocarburants pour 2010 et de 20 % en 2020 pour l'ensemble des carburants de substitution.

L'Union européenne a par ailleurs récemment fait le choix d'un renforcement de la production de biocarburants, avec la directive n° 2003/30/CE du Parlement européen et du Conseil du 8 mai 2003 visant à promouvoir l'utilisation de biocarburants ou autres carburants renouvelables dans les transports. Celle-ci fixe en effet aux Etats membres des objectifs de référence pour la consommation de biocarburants, qui sont au minimum de 2 % de l'essence et du gazole routiers d'ici le 31 décembre 2005 et de 5,75 % pour le 31 décembre 2010.

D'après l'Association générale des producteurs de blé (AGPB), l'objectif de 2 % absorberait en 2005 en France la production de 520 000 hectares de blé et de colza, tandis que le taux de 5,75 % correspondrait à la production de 1,6 million d'hectares en 2010, soit cinq fois plus qu'en 2001.

Par ailleurs, une proposition de directive sur la taxation des produits énergétiques permettant aux Etats membres d'instaurer des exonérations partielles ou totales de taxes sur les biocarburants a été adoptée le 20 mars dernier par le Conseil de l'Union européenne. Il appartient désormais au Parlement européen de l'adopter, ce qui devrait intervenir très rapidement, la procédure d'urgence ayant été demandée.

On doit néanmoins souligner qu'à l'heure actuelle, **l'essor des biocarburants est limité par deux facteurs importants**. Il s'agit en premier lieu du **niveau des agréments de production**, qui devraient être revus à la hausse pour promouvoir l'usage de ces énergies renouvelables. En second lieu, les grands groupes pétroliers tendent à « traîner des pieds » et ne semblent prêts à s'engager dans la production de biocarburants que si ceux-ci bénéficient d'un **régime fiscal** avantageux. En effet, les biocarburants bénéficient d'un taux réduit de taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP), qui s'élève à 0,38 euro par litre pour le contenu en alcool des dérivés de l'alcool éthylique et de 0,35 euro par litre pour les esters méthyliques d'huiles végétales ; le coût de cet avantage fiscal pour le budget de l'Etat est estimé à 180 millions d'euros. Il serait souhaitable que les groupes pétroliers soient moins réticents à s'engager dans la production de biocarburants et qu'un « coup d'accélérateur » soit donné dans ce domaine essentiel pour lutter contre l'effet de serre.

**Les biocarburants constituent une source d'énergie alternative dont l'impact sur les émissions de gaz à effet de serre est considérable. Pour promouvoir efficacement cette filière, il convient de relever le niveau des agréments de production et de défiscaliser complètement les biocarburants.**

### ***b) Le biogaz***

La production naturelle valorisable de gaz de fermentation de matières organiques (méthane) représente en France plus de 600 000 tonnes d'équivalent pétrole par an en provenance principalement des décharges, mais aussi des boues d'épuration et des déchets urbains, agricoles et agroalimentaires. L'exploitation de cette ressource, durant 25 ans, équivaldrait aux trois quarts des réserves de gaz naturel de Lacq.

Il existe trois modes principaux de valorisation du biogaz :

– l'énergie thermique, par la production de chaleur pour le chauffage de locaux, la production d'eau chaude, le séchage de boues, voire la livraison de chaleur à un réseau urbain ;

– l'énergie électrique, par turbine à gaz ou à vapeur, l'électricité produite étant transportable par le réseau public ;

– la cogénération, qui consiste à combiner production thermique et production électrique.

On peut également citer les expériences d'utilisation du gaz pour la production de gaz carburant (la Communauté urbaine de Lille est équipée d'une telle installation expérimentale) et pour l'injection de gaz dans le réseau public (seuls les Pays-Bas ont une réelle avancée dans ce domaine). Ce mode de valorisation reste anecdotique en France. Il nécessite de traitements lourds pour améliorer la pureté du gaz, qui sont eux-mêmes générateurs de déchets.

**Les effluents agricoles représentent une faible part du biogaz valorisé,** puisqu'ils ne correspondent qu'à 100 tonnes d'équivalent pétrole, contre 65 000 tonnes d'équivalent pétrole pour les boues de stations d'épuration.

Pourtant, outre son intérêt écologique, la production de biogaz à partir d'effluents agricoles comporte également les atouts suivants :

– elle contribue à réduire l'impact polluant des effluents, notamment en composés azotés (teneur en nitrates diminuée) ;

– elle améliore la qualité du déchet final, qui, après méthanisation, est biologiquement stabilisé et en grande partie désodorisé.

L'Agence nationale de valorisation de la recherche (ANVAR) et l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) avaient lancé, dans les années 1980, un programme expérimental de biogaz à la ferme, suite aux crises énergétiques des années 1970 : 95 installations ont alors été construites mais la plupart ont dû être arrêtées en raison de multiples dysfonctionnements. Ceux-ci ont découragé le développement du biogaz à partir d'effluents agricoles en France, tandis qu'ailleurs en Europe (notamment en Allemagne), les progrès techniques et une politique énergétique plus favorable ont permis de poursuivre le développement de cette filière.

L'expérience allemande est riche d'enseignements. Aujourd'hui, l'Allemagne compte la moitié des usines de méthanisation de biodéchets municipaux ou d'installations agricoles d'Europe. En 2000, les Länder de Bade-Wurtemberg et de Bavière comptaient plus de la moitié du nombre total des installations allemandes. Les méthaniseurs à la ferme se sont fortement développés depuis 1995. Ce développement est coordonné par des conseillers techniques recrutés dans chaque Land, qui sont eux-mêmes soutenus par l'association Fachverband Biogas, qui regroupe des constructeurs, des structures agricoles, des conseillers techniques de bureaux d'études spécialisés et des chercheurs. Compte tenu des coûts d'installation assez élevés (environ 100 euros par mètre cube de capacité de méthaniseur ou 500 euros par unité de gros bétail (UGB), une installation étant rentable à partir d'un troupeau d'environ 90 UGB), ces structures de conseil sont essentielles pour orienter les agriculteurs vers des installations simples, relativement standardisées et coordonner les interventions des artisans, voire encourager l'auto-construction. Cela étant, cette expansion a été également soutenue par un prix d'achat de l'électricité très intéressant (9 cents par kilowatt-heure) et par diverses aides publiques :

– aides régionales sous la forme de subventions de 30 % pour tout projet de moins de 30 000 euros, de 10 % au-delà de ce seuil, de prêts bonifiés et d'une prime sur le prix d'achat de l'électricité (+ 1,5 cent) ;

– aides fédérales sous la forme de prêts bonifiés.

Compte tenu d'exigences réglementaires croissantes, ce développement s'oriente aujourd'hui vers des installations collectives, plus rentables et plus productives.

En France, ce domaine de recherche est aujourd'hui assez « ancien », puisqu'on a vu qu'il date des années 1980. La filière du biogaz n'a pas connu de réel développement, en raison principalement du **coût élevé de l'amortissement des installations**, mais aussi de l'absence de réelle volonté politique pour promouvoir cette filière, de la classification « Seveso » des stockages d'effluents agricoles, des problèmes de voisinage et des risques de fuite de gaz à effet de serre. La filière du biogaz, si elle est intéressante, semble donc avoir moins d'avenir immédiat que celle des biocarburants.

**Une filière française du biogaz ne pourra réellement se développer que si sont mis en œuvre des instruments financiers, comme des prêts bonifiés, permettant aux agriculteurs de faire face au coût de l'amortissement des installations.**

### *c) L'énergie éolienne*

L'activité agricole ne contribue pas en tant que telle à la production d'énergie éolienne. Toutefois, l'agriculture est, d'une certaine manière, sollicitée en sa faveur, dans un contexte de multiplication des projets d'implantations de « fermes d'éoliennes » sur des terrains agricoles.

Afin de doter ces projets d'un cadre juridique précis, le Syndicat des énergies renouvelables a d'ailleurs conclu, le 24 octobre 2002, avec l'Association

permanente des chambres d'agriculture et la Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles, un protocole d'accord relatif au développement de l'énergie éolienne sur des terres agricoles.

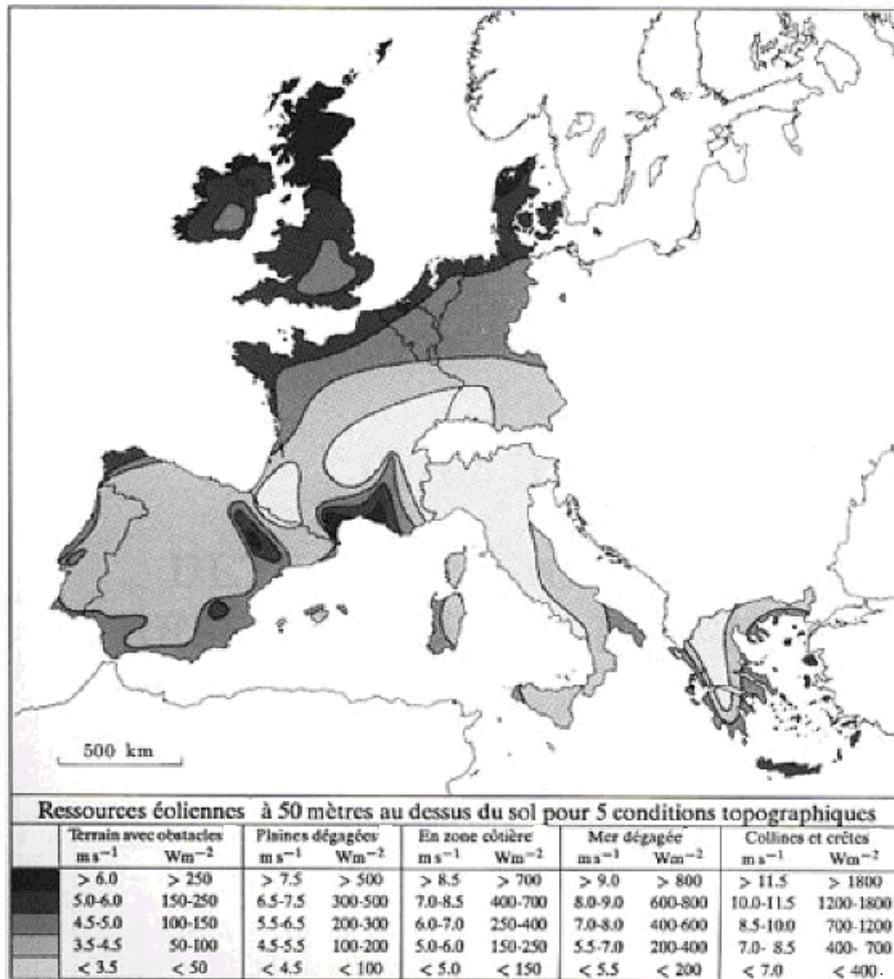
Ce protocole a pour objectif de permettre la prise en compte des situations dans lesquelles l'exploitant est propriétaire et celles dans lesquelles les terres sont louées.

Il prévoit ainsi que durant l'étude de faisabilité, un contrat type sera conclu entre le propriétaire, le fermier et la société d'exploitation, pour prévoir la résiliation partielle du bail rural, une convention de prêt de la parcelle à l'agriculteur d'une durée d'un an reconductible, la mise à disposition de la parcelle à l'opérateur, la remise en état initial de la parcelle en cas d'abandon du projet et les engagements des parties liés à la décision d'implanter des éoliennes. Durant la période d'exploitation, trois types de contrats sont prévus : un premier contrat est conclu entre le propriétaire et le fermier et porte sur la résiliation du bail ; un deuxième contrat propose un bail de droit commun entre le propriétaire et la société d'exploitation et précise la méthode de calcul du loyer, les conditions de remise en état du terrain, ainsi que la constitution de garanties financières. Enfin, une convention d'indemnisation sera signée entre le fermier et la société d'exploitation pour la gêne occasionnée pendant la construction puis l'exploitation des éoliennes.

On ne dispose pas, pour l'instant, de données relatives aux surfaces agricoles concernées par les projets d'implantation d'éoliennes. Néanmoins, la nécessité qu'ont éprouvée les principaux acteurs de terrain à formaliser leurs relations dans ce cadre démontre bien **l'intérêt croissant que présentent les surfaces agricoles en tant que réserves foncières pour les éoliennes.**

On doit néanmoins souligner que la multiplication des projets d'implantations de fermes éoliennes doit tenir compte du contexte géographique local, ce qui semble oublié dans certains cas. Comme le montre la carte ci-dessous, en France, ce sont les rivages de la Manche, de la Bretagne et du Languedoc-Roussillon qui sont le plus appropriés.

## REGIMES DES VENTS EN EUROPE



Source : Risø, Commission européenne.

**Si l'agriculture a bien évidemment un rôle à jouer dans la promotion de l'énergie éolienne, il convient que les contraintes climatiques et géographiques soient prises en compte, des implantations « anarchiques » d'éoliennes n'étant évidemment pas souhaitables. Il faut en effet éviter que les projets de « fermes d'éoliennes » ne conduisent à dégrader les paysages les plus remarquables de notre territoire.**

### 5. Une piste de recherches : le stockage de carbone

Comme le souligne le résumé d'une expertise collective réalisée par l'INRA à la demande du ministère de l'écologie et du développement durable, le 15 janvier 2003, concernant les capacités d'accumulation de carbone organique dans les sols agricoles, « la végétation, en synthétisant de la matière organique à partir du  $CO_2$  qu'elle prélève dans l'atmosphère, « stocke » ainsi du carbone, sous forme organique. Une fraction importante de cette biomasse et de ces résidus est ensuite incorporée au sol où elle est soumise à diverses transformations et dégradations.

*Cette matière organique du sol finit par subir une minéralisation, processus qui restitue le carbone à l'atmosphère sous forme de CO<sub>2</sub>. Le stockage de carbone organique dans le sol est donc toujours temporaire, mais il est plus ou moins important et long selon les conditions du milieu. Parce qu'ils peuvent jouer sur les apports de matière organique au sol et/ou sur la vitesse de minéralisation, l'usage des terres et les pratiques culturales sont susceptibles de modifier le niveau de ces stocks dans le sol »<sup>(1)</sup>. Le rôle des sols agricoles en tant que « puits de carbone » pourrait donc se révéler intéressant pour contribuer à lutter contre l'effet de serre.*

Les stocks de carbone dans les sols sont importants, puisqu'à l'échelle planétaire, ils représentent 1 500 milliards de tonnes, soit deux fois plus que le stock de carbone dans l'atmosphère. Une augmentation même minime du stockage dans les sols pourrait donc jouer un rôle significatif dans la limitation du flux net de gaz à effet de serre vers l'atmosphère. Selon l'INRA, les stocks de carbone stable des sols sont les suivants :

- pour les pelouses d'altitude, 90 tonnes de carbone par hectare ;
- pour les forêts et les prairies, 70 tonnes de carbone par hectare ;
- pour la terre arable, 40 tonnes de carbone par hectare ;
- pour la vigne et les vergers, 30 tonnes de carbone par hectare.

**L'INRA estime néanmoins que si le potentiel de stockage de carbone est loin d'être négligeable, il demeure difficile à valoriser, en raison de nombreuses incertitudes et difficultés.**

Certains changements d'usage des sols et de pratiques agricoles pourraient certes se révéler favorables au stockage de carbone. C'est notamment le cas de l'afforestation ou de la conversion en prairies permanentes de terres labourées, qui peuvent induire des stockages de l'ordre d'une demi-tonne de carbone par hectare et par an en moyenne sur une durée de 20 ans. Malgré un stockage induit plus faible, certaines pratiques culturales, compte tenu des surfaces en jeu, présentent également un intérêt, comme les techniques culturales simplifiées, l'implantation d'engrais verts en inter-culture, ou encore l'enherbement permanent des vignobles et vergers. L'INRA estime que l'implantation de haies ou une modification des modes de gestion des prairies permanentes et temporaires, dont les effets sont plus difficiles à quantifier, sont également susceptibles de contribuer au stockage de carbone.

L'étude menée a permis de tester divers scénarios d'adoption des pratiques favorisant le stockage de carbone. Ces simulations ont montré que le potentiel maximal de stockage additionnel est de l'ordre de 3 à 5 millions de tonnes de carbone par an pour une durée de 20 ans sur le territoire métropolitain. Les hypothèses les plus réalistes concernant les modifications de pratiques aboutissent quant à elles à un stockage de l'ordre de 1 à 3 millions de tonnes par an. Ce potentiel global n'est équivalent qu'à 1 à 2 % des émissions de gaz à effet de serre françaises, mais n'est pas pour autant négligeable, puisqu'il pourrait représenter une proportion importante de l'effort à consentir pour respecter les engagements pris dans le cadre du Protocole de Kyoto.

---

(1) Site internet de l'INRA : <http://www.inra.fr/presse/COMMUNIQUES/>

Toutefois, l'étude souligne le **faible intérêt qu'il y aurait à recourir à cette solution pour lutter contre les gaz à effet de serre.**

En premier lieu, les potentiels de stockage retenus sont assortis d'une forte incertitude relative, les résultats étant très sensibles aux conditions climatiques et agricoles locales, et donc très contrastés selon les régions.

En second lieu, les stockages de carbone envisagés impliquent des changements importants de pratiques et d'usage des terres, dont certains sont difficiles à mettre en œuvre (la reconversion des terres cultivées en prairies par exemple) ou nécessitent des choix de politique agricole forts, comme l'afforestation des jachères fixes. Ils supposent donc des engagements de très longue durée des agriculteurs.

En troisième lieu, l'étude insiste sur les difficultés qu'il y aurait à contrôler les stockages additionnels de carbone, aucun outil d'observation adéquat n'étant pour l'instant disponible.

Enfin, contrairement à la réduction des émissions de gaz à effet de serre, le stockage de carbone dans les sols ne constitue pas, selon l'expertise réalisée, une solution durable de réduction du CO<sub>2</sub> atmosphérique, les stocks cessant de croître après quelques dizaines d'années et les terres agricoles mobilisables étant en quantité finie.

La conclusion de l'expertise réalisée est donc loin d'être favorable à un recours aux sols agricoles pour stocker du carbone. Toutefois, on doit noter qu'elle souligne les autres bénéfices environnementaux des pratiques tendant à stocker du carbone dans le sol, tels que la limitation de l'érosion, l'amélioration de la qualité des sols et des eaux, l'économie d'énergie fossile ou encore une plus grande biodiversité. L'étude de l'INRA juge donc qu'il serait davantage opportun d'intégrer les mesures incitatives au stockage de carbone dans des mesures agri-environnementales plus larges.

Comme on le voit, la réflexion actuelle portant sur le stockage de carbone par les sols agricoles n'est pas aussi avancée qu'en matière de production d'énergies renouvelables. Toutefois, cette pratique constitue aujourd'hui une piste de recherche et pourrait bientôt faire partie des nouvelles missions assignées à l'agriculture.

## **6. La mise en cause de certaines activités agricoles au nom de la préservation des milieux naturels**

Alors que l'agriculture est, comme on l'a vu plus haut, de plus en plus sollicitée pour remplir de nouvelles fonctions qui n'ont parfois qu'un lien très ténu avec son rôle traditionnel mais ont des visées environnementales, ce qui nécessite une adaptation des pratiques des agriculteurs, on constate parallèlement que certaines activités agricoles sont mises en cause au nom de la préservation de milieux naturels particuliers.

La mise en place difficile du réseau écologique européen « Natura 2000 » est emblématique du conflit qui peut exister entre agriculture et environnement ; elle a ainsi donné lieu à des critiques parfois particulièrement vives de la part des agriculteurs et plus généralement de la part des occupants des territoires ruraux.

Rappelons que la directive 92/43/CEE du Conseil du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore, dite directive « habitats », dispose, dans son article 3, qu'un « réseau écologique européen cohérent de zones spéciales de conservation, dénommé « Natura 2000 », est constitué. Ce réseau, formé par des sites abritant des types d'habitats naturels doit assurer le maintien ou, le cas échéant, le rétablissement, dans un état de conservation favorable, des types d'habitats naturels et des habitats d'espèces concernés dans leur aire de répartition naturelle. Le réseau Natura 2000 comprend également les zones de protection spéciale classées par les Etats membres en vertu des dispositions de la directive 79/409/CEE » [directive « Oiseaux »].

Les premières critiques ont porté sur la procédure de constitution du réseau « Natura 2000 », qui devait se dérouler selon trois étapes :

- une étape nationale, au cours de laquelle chaque Etat membre devait proposer à la Commission européenne une liste de sites indiquant les types d'habitats naturels et les espèces indigènes, mentionnés par la directive, qu'ils abritent ;

- une étape communautaire, au cours de laquelle la Commission devait établir, en accord avec chacun des Etats membres, un projet de liste des sites d'importance communautaire, à partir des listes communiquées par les Etats membres ;

- enfin, l'Etat membre concerné devait désigner ces sites comme zones spéciales de conservation (ZSC) le plus rapidement possible et dans un délai maximal de six ans (soit au plus tard en 2004).

La procédure nationale de désignation des sites a connu de nombreuses difficultés dues en particulier à une absence totale de consultation locale qui a contribué à inquiéter, légitimement, les acteurs de terrain et notamment les agriculteurs. Ainsi, par un arrêt du 27 septembre 1999, le Conseil d'Etat a tout d'abord annulé une circulaire du ministre de l'environnement, en date du 11 août 1999, au motif que celle-ci définissait une procédure d'urgence passant outre les consultations locales prévues par le décret n° 95-631 du 5 mai 1995 relatif à la conservation des habitats naturels et des habitats d'espèces sauvages d'intérêt communautaire. Par le même arrêt, ont été annulées les décisions du ministre de l'environnement des 16 octobre, 3 et 9 décembre 1997 transmettant à la Commission des propositions portant sur 535 sites.

Puis, le Conseil d'Etat a annulé, par une décision du 22 juin 2001, la décision du ministre de l'environnement du 15 juillet 1999, transmettant à la Commission européenne 531 propositions de sites. Cette annulation partielle était motivée par le fait que le ministère n'avait pas régulièrement mené toutes les consultations locales avant la transmission des sites à Bruxelles, en application du décret du 5 mai 1995 précité.

A ces carences dans les consultations qui auraient dû être menées avec les principaux intéressés, s'est ajoutée une véritable inquiétude quant à l'impact de la désignation des sites « Natura 2000 ». En effet, l'article 6 de la directive « habitats » précise que « les Etats membres prennent les mesures appropriées pour éviter, dans les zones spéciales de conservation, la détérioration des habitats naturels et des habitats d'espèces ainsi que les perturbations touchant les espèces pour lesquelles les zones ont été désignées, pour autant que ces perturbations soient susceptibles d'avoir un effet significatif eu égard aux objectifs de la présente directive ». Cette notion de « perturbation », par ailleurs mal définie, a donné lieu à de vifs débats, la question fondamentale consistant à déterminer si les activités agricoles sont « perturbatrices ».

Sur ce point, on doit faire observer que certains projets d'aménagements ont dû être annulés car ils empiétaient sur des projets de sites « Natura 2000 ». Ainsi, le Conseil d'Etat a suspendu, le 9 juillet 2001, l'exécution d'un arrêté du ministère de l'agriculture en date du 6 février 2001, qui délivrait des droits à planter de la vigne dans une zone AOC d'Alsace, située à l'intérieur d'un site « Natura 2000 » proposé à la Commission européenne.

**L'activité agricole, en tant que mode d'utilisation d'un espace naturel, peut donc être, dans certains cas, remise en cause au seul nom de la préservation des milieux naturels sensibles. On ne doit pas minimiser l'inquiétude qui en découle dans le milieu agricole ; si les réactions à ce sujet ont pu paraître à certains passionnelles, il faut bien comprendre que l'incertitude pesant sur la pérennité de l'agriculture dans certaines zones est réelle.**

Cette inquiétude est d'autant plus forte que la superficie de notre territoire couverte par des zones « Natura 2000 » est relativement importante. Ainsi, au 1<sup>er</sup> septembre 2003, la France avait transmis 1 202 propositions de sites à la Commission européenne, représentant une superficie d'environ 4,13 millions d'hectares, soit 7,6 % du territoire (dont 3,628 millions d'hectares terrestres correspondant à 6,6 % du territoire). Les documents d'objectifs sont en outre sur le point d'être achevés dans 216 sites.

L'importance, en termes de superficie, des zones Natura 2000 et les contraintes que celles-ci comportent pour l'activité agricole contribuent ainsi à complexifier davantage les relations entre agriculture et environnement, qui sont, au gré des approches, soit bénéfiques (rôle d'entretien de la nature), soit antagonistes.

**Néanmoins, on ne peut ignorer certaines expériences positives, notamment au sein des parcs naturels régionaux, où les agriculteurs ont été associés de manière consensuelle à la définition d'objectifs de préservation de milieux naturels et participent ainsi à la promotion du patrimoine naturel de leur territoire.**

De telles démarches, qui s'appuient sur un effort de concertation avec les responsables des collectivités locales et des associations, semblent plus à même de susciter l'adhésion des agriculteurs à des politiques de préservation des milieux

naturels. On doit à cet égard souligner les efforts de Mme Roselyne Bachelot-Narquin, ministre de l'écologie et du développement durable, pour instaurer un véritable dialogue avec les acteurs de terrain concernés par la mise en place de Natura 2000. Il convient bien évidemment de continuer dans cette voie.

## **7. Les attentes paradoxales des consommateurs**

Alors que l'agriculture doit adapter son rôle aux nouvelles fonctions qui lui ont été assignées (aménagement du territoire, lutte contre l'effet de serre, débouché pour les boues urbaines), elle doit, dans un même temps, répondre aux attentes des consommateurs, qui se révèlent parfois confuses et contradictoires.

Comme l'ont souligné les organisations de défense des consommateurs auditionnées par la mission d'information, la sophistication des techniques de production et de transformation des aliments agrandit le fossé entre l'idée que se font les consommateurs de la façon dont une denrée est produite et la réalité industrielle de cette production. Le consommateur est désormais de plus en plus perplexe quant au choix qu'il doit effectuer en matière de produits alimentaires, qui devraient, selon lui, être simples alors qu'ils sont chaque jour de plus en plus compliqués.

Les consommateurs souhaitent donc que soit garantie l'information sur la production et la transformation des denrées, ce qui suppose d'en assurer la traçabilité et l'étiquetage. Les demandes sont, sur ce point, convergentes : l'étiquetage doit être simple, loyal, fiable et contrôlable et ne pas comporter trop d'informations pour une bonne compréhension de celles-ci, équilibre que les agriculteurs pourront trouver d'autant plus difficile à atteindre que les exigences sont variables selon les filières.

Les attentes des consommateurs concernent également, et c'est bien normal, la qualité des produits. Ils souhaitent que pour chaque segment du marché, un niveau minimal de qualité sanitaire soit garanti pour chaque produit et qu'à l'intérieur d'un segment, le marché offre une gamme de niveaux de qualité des produits permettant de répondre à des demandes variées (prix, qualité gustative, respect de l'environnement ou de critères éthiques concernant le processus de production, par exemple).

**L'agriculture est donc aujourd'hui prise « entre plusieurs feux », et doit répondre à des attentes très diverses, tant en ce qui concerne la traçabilité des produits, que la protection des écosystèmes par les pratiques agricoles, l'amélioration de la qualité des productions, la diversification des choix des consommateurs et un niveau des prix acceptable socialement.**

Elle doit également répondre aux critiques qui se font jour quant à son impact négatif sur l'environnement. Ces critiques sont parfois virulentes et tendent à mettre les agriculteurs en position systématique d'accusés. La mission d'information a souhaité dépassionner ce débat, en établissant un constat aussi objectif que possible des pressions exercées par l'agriculture sur l'environnement.

## B.— L'INFLUENCE DE CERTAINES PRATIQUES AGRICOLES SUR L'ENVIRONNEMENT

Les impacts de l'activité agricole sur les milieux sont multiples. On songe bien évidemment en premier lieu à la pollution de l'eau par les nitrates, mais on doit également mentionner d'autres types d'influences, telle la modification du régime des eaux par l'irrigation, l'émission de gaz à effet de serre ou encore les atteintes à la biodiversité par la généralisation de certaines pratiques.

A cet égard, il convient de souligner que la situation actuelle se caractérise par une grande diversité des atteintes à l'environnement, traduisant tant les différences de vulnérabilité des milieux que les différences locales de systèmes de culture, plus ou moins « agressifs », et les différences d'organisation spatiale des paysages.

### 1. Les pollutions diffuses agricoles : diversité des phénomènes et inégalités régionales selon les pratiques agricoles

L'impact des activités agricoles sur l'environnement se caractérise principalement par une atteinte à la qualité du sol et partant, de la qualité des eaux. Ainsi que l'a souligné le Conseil national de l'évaluation du Commissariat général du plan dans son rapport intitulé « La politique de la préservation de la ressource en eau destinée à la consommation humaine », le sol est à la fois le support de la production agricole et « *un système où se produisent des échanges complexes de substances organiques et minérales entre l'eau, les plantes, l'atmosphère, une microfaune et une microflore abondantes et l'ensemble des particules solides qui constituent le squelette du sol* »<sup>(1)</sup>. Les relations entre le sol et les polluants susceptibles d'altérer la qualité des ressources en eau sont donc variables selon les polluants.

La pollution des eaux résultant de pratiques agricoles est la conséquence de pertes de substances fertilisantes et de produits de défense contre les ennemis des cultures dans le milieu. Les pollutions qui en découlent sont alors de nature à empêcher certaines utilisations de l'eau pour l'alimentation humaine et animale et à entraîner une dégradation des milieux aquatiques superficiels et marins. Les substances fertilisantes, nitrates et phosphates, concourent notamment à l'eutrophisation<sup>(2)</sup> des eaux continentales et littorales.

Il convient de distinguer d'une part les pollutions liées aux sièges des exploitations, qui sont ponctuelles et donnent lieu à une contamination très concentrée, et les pollutions dites « diffuses », conséquences de fuites parfois faibles, qui peuvent concerner des millions d'hectares. Celles-ci sont dues notamment aux pratiques de fertilisation, au traitement des cultures et à l'occupation des sols. Elles sont générées par des mécanismes physico-chimiques compliqués, qui

---

(1) Conseil national de l'évaluation du Commissariat général du plan, « La politique de la préservation de la ressource en eau destinée à la consommation humaine », *La Documentation française* 2001, p. 172.

(2) L'eutrophisation consiste en l'accumulation, à température élevée, de débris organiques putrescibles dans les eaux stagnantes, provoquant la désoxygénation des eaux profondes.

dépendent, outre des pratiques agricoles mises en œuvre, de la vulnérabilité du milieu et des conditions climatiques.

Deux types de pollutions diffuses d'origine agricole ont été clairement identifiés : les pollutions par les nitrates (qui concernent les plantations et les élevages) et celles par les produits phytosanitaires.

#### *a) La pollution azotée*

**On doit tout d'abord noter que l'azote est un constituant « normal » des sols**, que l'on trouve en majorité sous forme organique et qui est alimenté par divers apports. L'étude du Conseil national de l'évaluation mentionne ainsi l'eau de pluie, la fixation d'azote atmosphérique par les légumineuses, la décomposition de résidus végétaux tels que les feuilles ou les racines, et les apports de fertilisants organiques (déjections animales) ou minéraux (engrais).

Ainsi que le souligne le Conseil national de l'évaluation, « *ces différents apports d'azote subissent diverses séries complexes de réactions de minéralisation et de réorganisation mais vont tous grossir le stock d'azote organique du sol, l'utilisation directe par les plantes ne représentant qu'un très faible pourcentage des apports (moins de 5 %) »*<sup>(1)</sup>.

**C'est sous l'action de micro-organismes que l'azote organique du sol se minéralise, pour donner finalement des nitrates, dont une partie est absorbée par les plantes et dont le reste est entraîné par l'eau qui circule vers la nappe, selon un phénomène de lessivage, ou est évacuée par des réseaux de drains agricoles.**

D'après la même étude, dans un hectare de sol cultivé (qui contient habituellement un stock d'azote organique de l'ordre de 10 tonnes), les exportations annuelles d'azote par les végétaux sont d'environ 150 kg d'azote et sont compensées par des apports de fertilisants de 150 à 200 kg d'azote. L'entraînement d'azote par lessivage vers les eaux souterraines est inévitable ; ces pertes annuelles sont estimées à 15 % des apports ou de 2 à 3 pour mille du stock présent dans le sol.

Les pollutions diffuses par les nitrates apparaissent donc lorsque ces pertes d'azote sont excessives. Tel est le cas lorsque les apports de fertilisants sont trop importants, mais également lorsque les terres restent nues pendant longtemps, l'azote n'étant pas prélevé par les plantes et étant donc entraîné vers les eaux souterraines, ou encore lorsque des interventions humaines accélèrent brutalement la minéralisation du stock d'azote, par exemple par un retournement de prairie.

Comme l'indique le Conseil national de l'évaluation, « *la charge en azote de l'eau qui percole en quittant la zone explorée par les racines (zone où l'azote peut être extrait par les plantes) dépend beaucoup du type d'utilisation agricole ou forestière du sol.* »<sup>(2)</sup>. Il estime ainsi que les ordres de grandeur de concentrations moyennes en nitrates observées juste en dessous de la zone racinaire sont :

---

(1) *Ibid.*, p. 173.

(2) *Ibid.*, p.174.

- sous une forêt, d'environ 2 milligrammes par litre (mg/l) ;
- sous des prairies, de 10 à 20 mg/l ;
- sous des cultures de blé ou d'orge, de 30 à 70 mg/l ;
- sous des cultures de maïs ou de colza, de 70 à 120 mg/l ;
- sous des cultures maraîchères, de plus de 100 mg/l ;
- sous des cultures de petits pois, sans apport d'engrais azotés, de 130 à 150 mg/l.

**Les pollutions diffuses par les nitrates dépendent donc étroitement des cultures pratiquées. Elles dépendent également des modalités d'élevage, se révélant plus importantes dans les élevages hors-sol pour lesquels le bilan azoté est important.**

Selon l'IFEN, la contamination des nappes d'eau par les nitrates serait donc essentiellement d'origine agricole : 55 % des nitrates présents dans les eaux de surface sont issus des activités agricoles, les quantités de nitrates entraînées vers les eaux étant liées aux excédents d'azote. Notons que l'activité domestique serait quant à elle responsable de 35 % des rejets d'azote dans le milieu naturel, les 10 % restants étant dus à l'activité industrielle.

A l'échelle du territoire, il apparaît clairement que **les régions d'agriculture intensive (pratiquant l'élevage ou les grandes cultures) sont les plus touchées**. Il s'agit notamment de l'Ouest armoricain et poitevin, du Bassin parisien, de l'Alsace et, dans le Sud de la France, des zones comme la vallée du Rhône (plaine de Valence) et de la Garonne (région de Toulouse).

#### **\* Une pollution de l'eau par les nitrates qui tend à s'aggraver**

Le suivi de la qualité des eaux superficielles et souterraines est assuré depuis plus de dix ans en France par le ministère chargé de l'environnement avec le concours du ministère chargé de la santé, des agences de l'eau et de certaines collectivités territoriales. Il prend la forme de suivi de réseaux ou d'études de sites et concerne un ensemble de paramètres dont les nitrates, les phosphates et les produits phytosanitaires.

Ce suivi a permis de mettre en évidence une progression constante de la teneur des eaux en nitrates entre les deux campagnes de surveillance réalisées respectivement en 1992-1993 et 1997-1998 (les résultats de la troisième campagne de surveillance qui concerne la période comprise entre le 1<sup>er</sup> octobre 2000 et le 30 septembre 2001 sont en cours d'analyse).

Ainsi, en eaux superficielles, les deux tiers des points communs aux deux campagnes de surveillance présentaient une teneur moyenne en nitrates supérieure à 10 mg/l ; 5 % avaient une teneur supérieure à 40 mg/l. En outre, 43 % des points avaient subi une augmentation de leur teneur moyenne de plus de 1 mg/l alors que 25 % seulement des points ont vu leur teneur moyenne diminuer de plus de 1 mg/l.

En eaux souterraines, on a noté une augmentation du nombre de points ayant une teneur supérieure à 50 mg/l. Près d'un point sur deux a subi une augmentation supérieure à 1 mg/l et environ un sur quatre une augmentation supérieure à 5 mg/l. A l'inverse, les teneurs moyennes ont diminué de 1 mg/l dans un tiers des points.

#### **\* De fortes inégalités régionales dans les bilans azotés**

Selon les estimations les plus récentes effectuées par le service central des études et enquêtes statistiques du ministère de l'agriculture, le bilan global de l'azote agricole s'élèverait à près de 400 000 tonnes. On doit toutefois noter que les épandages d'azote étant très différents selon les régions, les résultats sont localement très contrastés.

Selon une étude menée par le ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales, qui vise à établir le bilan de l'azote pour l'année 2001<sup>(1)</sup>, une comparaison entre l'azote apporté par les engrais minéraux et les effluents d'élevage et celui prélevé par les cultures et les prairies montre que 715 000 tonnes d'azote, soit 19 % des quantités apportées par l'agriculture, restent dans le sol.

La même étude souligne que les plus forts excédents azotés sont ceux des départements bretons où se côtoient producteurs de porcs, de volailles ou de légumes et élevages bovins. Les excédents d'azote atteignent ainsi 35 000 tonnes dans les Côtes d'Armor, 29 000 dans le Finistère et 23 000 dans le Morbihan. Les excédents azotés sont également élevés, de l'ordre de 20 000 tonnes, dans les départements où dominent les grandes cultures, comme dans la Marne ou l'Eure-et-Loir où les surplus d'azote au sol représentent un peu plus du quart des quantités épandues ; dans l'Yonne et le Loiret, un peu plus du tiers de l'azote agricole est excédentaire. La même étude souligne qu'en 2001, les soldes azotés étaient supérieurs à 15 000 tonnes dans 17 départements et dépassaient 1 500 tonnes dans 64 départements (soit 80 % de la surface fertilisable). Le bilan de l'azote est équilibré en revanche dans les zones d'agriculture extensive, comme dans le Massif Central ou dans les Alpes.

Si l'on se penche sur l'origine des intrants en azote, on constate que **les engrais azotés sont la principale source d'azote** et représentaient en 2001 près des deux tiers des apports totaux, avec 2,4 millions de tonnes d'azote. Les engrais minéraux étant surtout utilisés sur les grandes cultures, on constate que 18 départements cumulent 40 % de l'azote minéral sur 29 % de la surface fertilisable nationale. Parmi ces départements, certains reçoivent presque exclusivement de l'azote minéral, notamment l'Essonne, l'Eure-et-Loir, la Seine-et-Marne et les Yvelines. Ainsi, alors que les utilisations d'azote minéral s'élevaient en moyenne pour 2001 à 94 kilogrammes d'azote par hectare, cette quantité dépassait 155 kilogrammes dans les Landes, l'Essonne, le Loiret, la Seine-et-Marne, l'Eure-et-Loir et les Yvelines.

S'agissant de **l'azote d'origine organique**, 1,4 million de tonnes sont issues du cheptel. Ces rejets, selon l'étude Agreste, proviennent à 75 % des bovins,

---

(1) Catherine Chapelle, « Des nitrates agricoles à l'Ouest et dans les plaines céréalières », in Agreste Primeur n° 123, avril 2003.

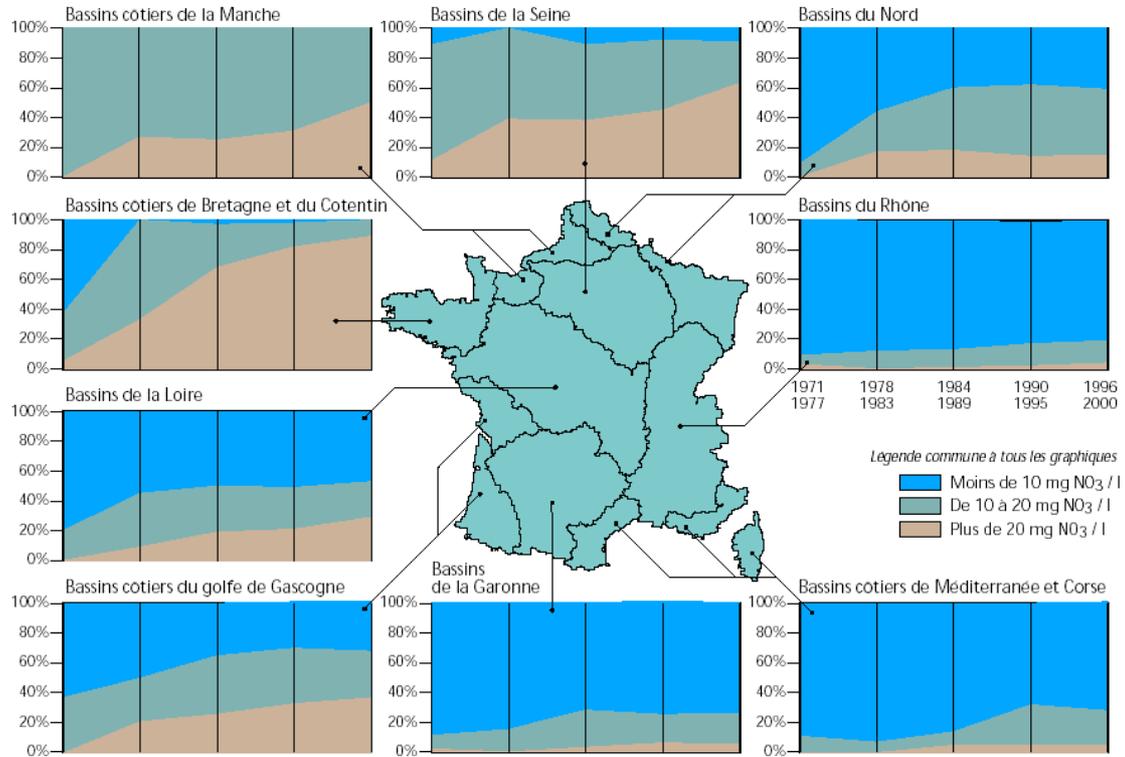
8 % des porcins, 6 % des volailles comme des ovins, 3 % des équidés et à 1 % des caprins. Les bovins rejettent les plus grandes quantités unitaires, estimées à 85 kilogrammes d'azote par an pour une vache laitière et à 67 kilogrammes pour une vache allaitante. Pourtant, le bilan azoté au sol est plus déséquilibré pour les élevages de porcs et de volailles que pour les élevages bovins. Ainsi, en 2000, les exploitations spécialisées dans les granivores rejetaient en moyenne 331 kilogrammes d'azote par hectare de superficie épandable.

En effet, comme le souligne Agreste, « le manque de terres contraint les éleveurs de granivores à rechercher des sols extérieurs à leur exploitation pour épandre les déjections de leurs cheptels. L'équilibre entre les rejets et les superficies est d'autant plus difficile en Bretagne que l'on y dénombre 55 % des porcs, 33 % des poulets, 44 % des dindes et des poules pondeuses. Les élevages y sont aussi plus gros et disposent des plus faibles superficies par animal. Les élevages de porcs et de volailles produisent en moyenne 420 kilogrammes d'azote organique par hectare de superficie épandable dans le Finistère, 390 dans les Côtes-d'Armor, 360 dans le Morbihan et 325 en Ille-et-Vilaine. Les élevages hors sol bretons sont également implantés dans des zones où les producteurs de bovins ont besoin de leurs terres pour leurs animaux. D'où la difficulté à recycler l'ensemble des 217 000 tonnes d'azote organique de la région. ».

On constate donc que la pollution par les nitrates est extrêmement variée selon les régions.

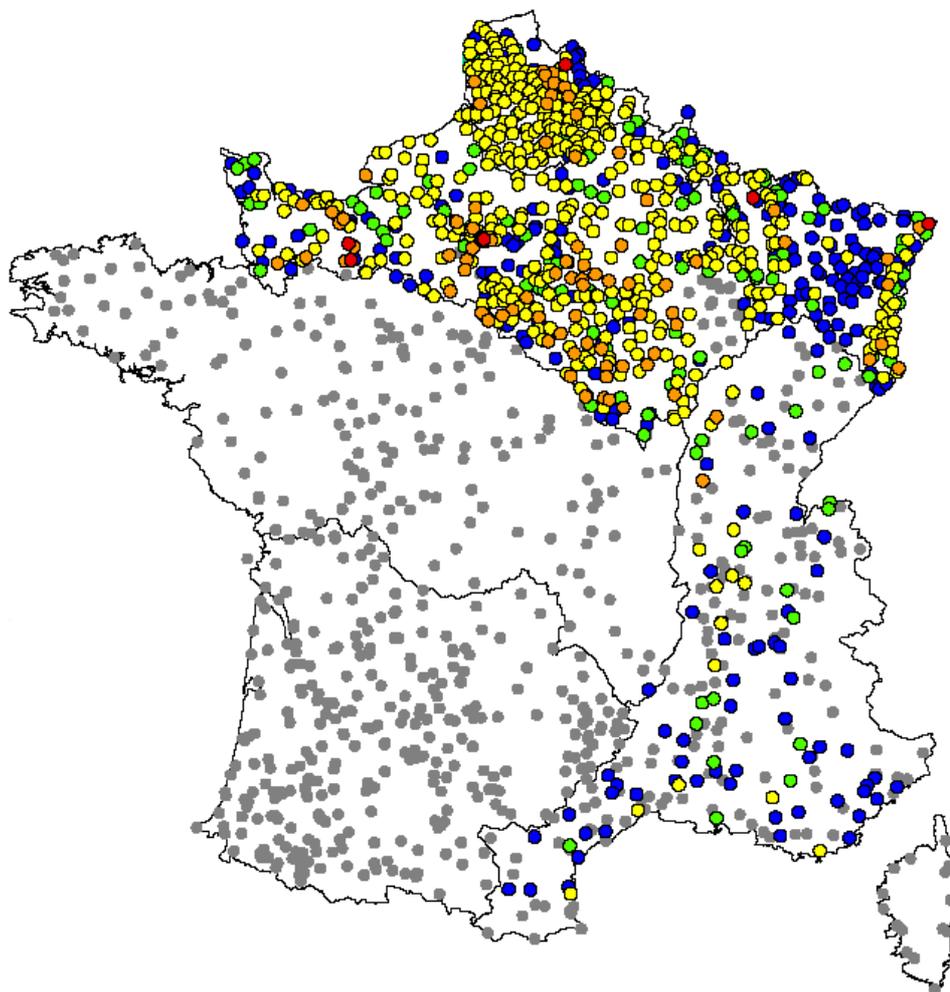
## L'ÉVOLUTION DE LA QUALITÉ DE L'EAU DES COURS D'EAU PAR GRAND BASSIN : LES NITRATES

*Répartition des stations selon leurs moyennes interannuelles en nitrate dans les bassins considérés.*



Source : L'environnement en France, édition 2002, IFEN, p. 23.

## LES NITRATES DANS LES EAUX SOUTERRAINES



Altération de la qualité de l'eau par les nitrates, réseau national des eaux souterraines, 1998-2000.

	Qualité	Seuils	Nombre de points
●	Très bonne	< 10 mg/l	249
●	Bonne	10-20 mg/l	117
●	Passable	20-50 mg/l	470
●	Médiocre	50-100 mg/l	85
●	Mauvaise	> 100 mg/l	6
●	Points RNES sans données		406

Source : L'environnement en France, édition 2002, IFEN, p. 19.

### \* **L'impact des nitrates sur les milieux : l'eutrophisation**

Toutes les eaux naturelles contiennent normalement des nitrates à des doses variant selon les saisons, des ions nitrate se formant naturellement dans le cycle de l'azote. Toutefois, les concentrations de nitrates d'origine naturelle dans les eaux de surface et souterraines sont généralement de quelques milligrammes par litre. La norme de qualité de l'eau destinée à la consommation humaine s'élève, quant à elle, à 50 milligrammes par litre.

Cette norme, qui correspond aux recommandations de l'Organisation mondiale de la santé, résulte de la directive n° 80-778/CEE du 15 juillet 1980 relative à la qualité des eaux destinées à la consommation humaine, qui impose aux Etats membres de fixer des limites de qualité des eaux pour les nitrates et les nitrites, ces exigences ne pouvant pas dépasser respectivement 50 milligrammes par litre et 0,1 milligramme par litre.

Au-delà des considérations sanitaires qui ont présidé à l'élaboration de cette norme, il convient d'insister plus particulièrement sur **l'impact négatif de la présence de nitrates sur les milieux, qui se traduit essentiellement par un phénomène d'eutrophisation des cours d'eau et du littoral.**

L'eutrophisation consiste en un enrichissement de l'eau en composés azotés provoquant un développement accéléré des algues et végétaux qui perturbe l'équilibre des organismes présents dans l'eau et entraîne une dégradation de la qualité des eaux. C'est en fait une pollution « nutritionnelle ». Les eaux concernées par ce phénomène sont les eaux douces continentales mais également les eaux estuariennes côtières et marines.

Ainsi, l'accroissement des quantités de nitrates dans les eaux engendre la prolifération de plancton et de macrophytes et donc la dégradation de la qualité des lacs et des rivières par réduction de l'oxygène disponible. **Les milieux sont progressivement « asphyxiés »** : en effet, durant la journée, les végétaux produisent beaucoup d'oxygène par photosynthèse et en consomment peu par respiration. En revanche, la nuit, seule la respiration continue. Si la quantité de végétaux dans les cours d'eau est très importante, au petit matin, tout l'oxygène de l'eau peut avoir été consommé. Les poissons et certains insectes aquatiques peuvent alors mourir par asphyxie.

**Des composés toxiques peuvent également apparaître.** Le pH, lié à la photosynthèse, a des valeurs fortes dans la journée. En cas de températures élevées et de fortes teneurs en ammoniacque, il apparaît de l'ammoniac gazeux très toxique pour les poissons.

**Des habitats peuvent être détruits.** En effet, les végétaux « colmatent » les fonds des cours d'eau et détruisent ainsi les milieux de vie des invertébrés ainsi que les zones de frai des poissons.

**Une pollution organique différée peut apparaître,** lorsqu'à leur mort, les végétaux dérivent et entrent en putréfaction, constituant ainsi une pollution organique vers l'aval.

Dans les eaux marines littorales, l'accroissement des concentrations de nitrates entraîne l'apparition d'une **prolifération d'algues qui peut être toxique** pour l'homme directement et surtout indirectement par la consommation de coquillages. On doit également signaler les nuisances olfactives générées par la décomposition des algues sur certaines côtes.

**On ne doit donc pas sous-estimer l'impact des nitrates en termes de dégradation des milieux. Il s'agit d'un problème réel, qui justifie à lui seul, au-delà de considérations sanitaires, les efforts entrepris pour réduire la teneur des eaux en nitrates, que ces eaux soient destinées ou pas à la consommation humaine.**

### *b) La pollution par les produits phytosanitaires*

La dispersion des produits phytosanitaires dans l'environnement suit des processus qui sont pour certains d'entre eux encore mal définis. Cette dispersion prend diverses formes : la volatilisation (transfert vers l'atmosphère), la rétention, la dégradation, ou encore le transfert vers les eaux souterraines et vers les eaux superficielles par ruissellement ou drainage.

La pollution par les produits phytosanitaires concerne donc principalement les eaux et, dans une moindre mesure, l'air, pour lesquels nous ne disposons pas de données précises. Il convient tout d'abord de **bien distinguer d'une part les pollutions ponctuelles** (qui sont notamment dues au rinçage des fonds de cuve, aux débordements de bouillie au moment du remplissage de la cuve de traitement, au ruissellement des produits phytosanitaires épandus sur des parcelles en bordure de cours d'eau, au mauvais réglage des pulvérisateurs, ou encore au retour d'eau chargée) **et les pollutions chroniques diffuses**, dont on traitera plus particulièrement ici.

S'agissant des pollutions diffuses par les pesticides, les phénomènes en cause sont beaucoup plus difficiles à cerner que dans le cas de la pollution azotée. Qu'il s'agisse de produits phytosanitaires utilisés pour protéger les cultures contre les insectes ravageurs (insecticides), contre les mauvaises herbes (herbicides) et contre les champignons pathogènes (fongicides), généralement appliqués par pulvérisation, une partie en est absorbée par les plantes, mais « *la plus grande partie rejoint directement ou indirectement le sol qui stocke les pesticides et les transforme par ses micro-organismes en divers produits de dégradation ou métabolites. (...) La transformation qui aboutit à la disparition de la substance active et des molécules dérivées indésirables dans l'environnement est plus ou moins rapide selon le caractère plus ou moins biodégradable des molécules en cause et selon les conditions du milieu. (...) La fixation dans le sol implique une grande variété de mécanismes, plus ou moins réversibles, et varie beaucoup d'une substance à l'autre.* »<sup>(1)</sup>.

---

(1) *Ibid.*, p. 175.

Les limites réglementaires concernant les pesticides dans les eaux destinées à la consommation humaine sont définies par le décret n° 2001-1220 du 20 décembre 2001 relatif aux eaux destinées à la consommation humaine :

– dans les eaux brutes utilisées pour la production d'eau potable, la limite de qualité est de 2 microgrammes par litre ( $\mu\text{g/l}$ ) par substance individualisée et de 5  $\mu\text{g/l}$  pour l'ensemble des pesticides ;

– dans l'eau de boisson, les limites de qualité sont de 0,1  $\mu\text{g/l}$  par substance individualisée et de 0,5  $\mu\text{g/l}$  pour l'ensemble des substances mesurées, y compris les produits de dégradation, la limite de 0,1  $\mu\text{g/l}$  pouvant être considérée, selon l'IFEN, comme une valeur de précaution dans la plupart des cas au regard des valeurs proposées par l'Organisation mondiale de la santé.

Selon le bilan annuel 2002 des pesticides dans les cours d'eau établi par l'IFEN à partir de mesures effectuées en 2000, seuls 5 % des 397 points ayant fait l'objet de mesures présentaient « *des concentrations compatibles avec le développement sans risque de la vie aquatique et avec l'usage « eau potable* ». Dans 40 % des cas, la présence de pesticides entraînait « *une qualité moyenne, médiocre ou mauvaise affectant de manière plus ou moins importante la diversité biologique ou nécessitant des traitements spécifiques d'élimination des pesticides, si ces ressources étaient utilisées pour l'approvisionnement en eau potable* »<sup>(1)</sup>.

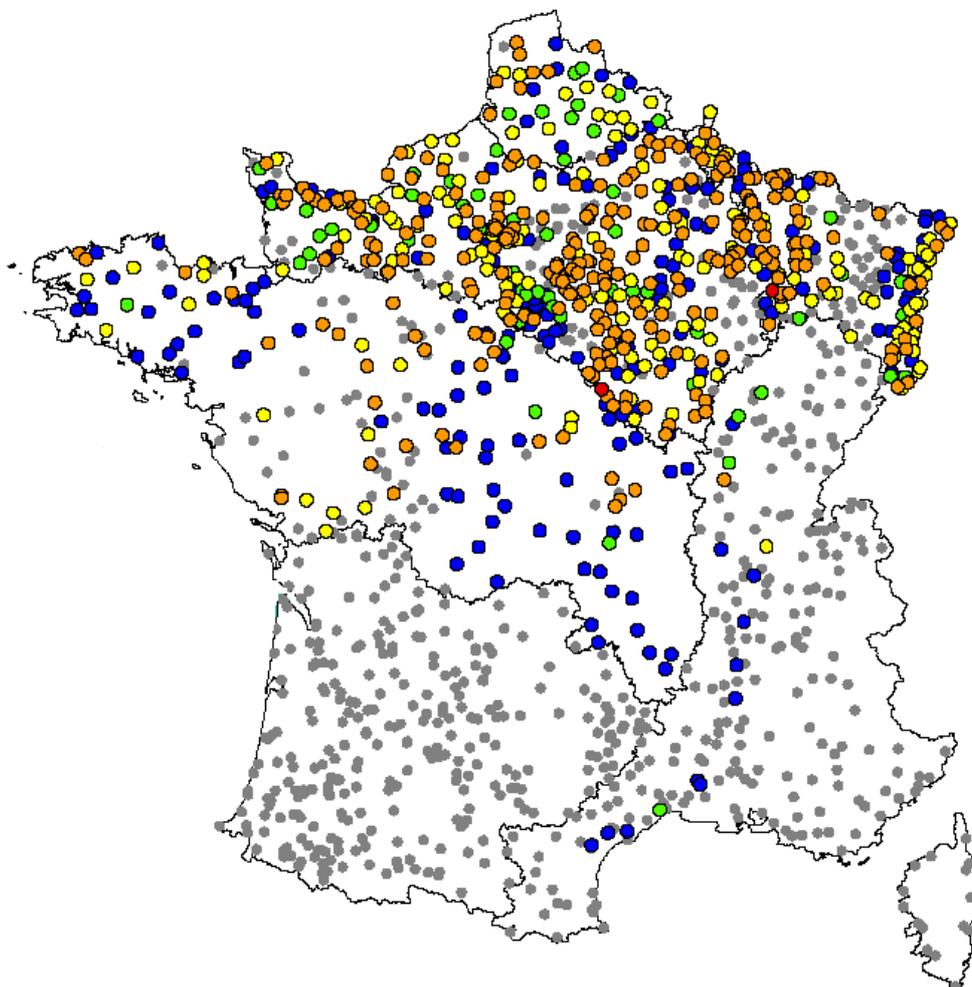
**S'agissant de la qualité des eaux superficielles utilisées pour la production d'eau potable**, seulement 56 % des prises d'eau échantillonnées présentaient en 2000 des teneurs compatibles avec une distribution sans traitement spécifique aux pesticides (< 0,1  $\mu\text{g/l}$ ). Sur cet échantillon, 24 points (soit 3 % de l'effectif) présentaient des concentrations supérieures à 2  $\mu\text{g/l}$  (ou à 5  $\mu\text{g/l}$  pour le total des substances). Ces points sont situés dans l'Ouest du territoire : il s'agit des quatre départements bretons, de la Mayenne, du Maine-et-Loire, de l'Eure-et-Loir, de la Corrèze, du Sud-Ouest (Lot-et-garonne, Gers, Haute-Garonne, Pyrénées-Atlantiques) et du département du Pas-de-Calais.

**S'agissant de la qualité des eaux souterraines utilisées pour la production d'eau potable**, on constate de fortes densités sur des zones où les ressources en eau sont de bonne qualité. Cependant, 11 captages situés dans la Meuse, le Doubs, les Vosges, le Cher, la Nièvre, le Maine-et-Loire et l'Ille-et-Vilaine présentaient des teneurs supérieures à 2  $\mu\text{g/l}$  (ou à 5  $\mu\text{g/l}$  pour le total des substances).

---

(1) IFEN, *Les pesticides dans les eaux – Bilan annuel 2002*, p. 11.

## LES PESTICIDES DANS LES EAUX SOUTERRAINES



Altération de la qualité de l'eau par les pesticides, réseau national des eaux souterraines, 1999, 2000, 2001\*.

	Qualité	Nombre de points
●	Très bonne	185
●	Bonne	60
●	Passable	160
●	Médiocre	276
●	Mauvaise	11
●	Points RNES sans données	639

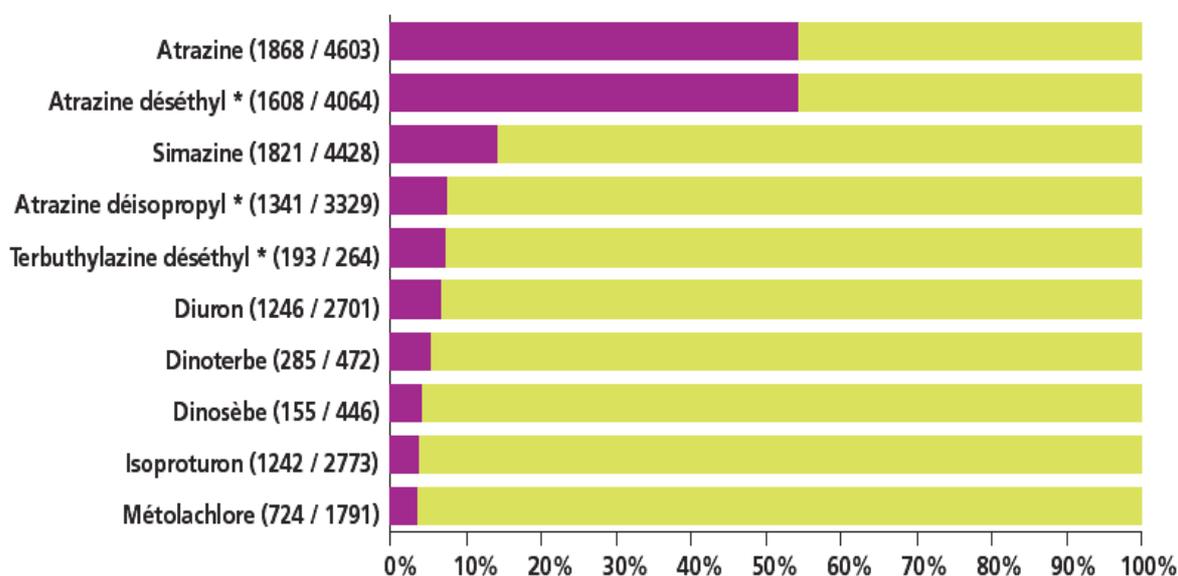
\* Loire-Bretagne seulement

Source : L'environnement en France, édition 2002, IFEN, p. 19.

**Concernant les principales substances présentes dans les eaux**, selon la même enquête, les triazines figurent toujours parmi les molécules les plus présentes dans les eaux souterraines et superficielles. L'atrazine a depuis 1997 un taux de quantification supérieur à 50 % dans les eaux de surface comme dans les eaux souterraines et son produit de dégradation, la déséthylatrazine, est celui que l'on trouve le plus fréquemment (dans plus de la moitié des analyses effectuées). Comme le souligne l'IFEN, la présence chronique de cette famille de molécules a d'ailleurs conduit le ministère chargé de l'agriculture à interdire l'utilisation de l'atrazine et de la simazine en 2003 et à restreindre l'utilisation de la terbuthylazine au désherbage de la vigne.

Sont également souvent retrouvés d'autres herbicides de la famille des urées substituées, tels que le diuron et l'isoproturon (taux de quantification de l'ordre de 35 % dans les eaux superficielles, de 5 % dans les eaux souterraines pour le diuron et de 20 % et 5 % pour l'isoproturon). Les eaux de surface sont quant à elles touchées par le glyphosate, qui est un herbicide, ainsi que son produit de dégradation, l'AMPA, dont le taux de quantification est de 32 %. La présence de lindane, qui est un insecticide, tend à diminuer, puisque son taux de quantification n'est plus que de 11 % dans les eaux de surface en 2000, ce qui peut s'expliquer par son interdiction pour l'usage agricole en 1998 ; on doit noter que l'on trouve encore des substances interdites dans les eaux souterraines, comme le dinoterbe, herbicide interdit depuis 1997 et le dinosèbe, interdit depuis 1991.

**LISTE DES PRINCIPALES MOLÉCULES PRÉSENTES DANS LES EAUX SOUTERRAINES EN 2000, TOUS RÉSEAUX DE MESURE CONFONDUS**



Source : Les pesticides dans les eaux, bilan annuel 2002, IFEN, p. 17.

On peut également noter que **l'usage de produits phytosanitaires peut avoir des impacts sur d'autres milieux que l'eau**. Ainsi, on a pu constater dans les

zones traditionnellement dévolues à la vigne, que l'usage prolongé de cuivre, présent dans la bouillie bordelaise, a donné lieu à une **perte de fertilité des sols**.

*c) La pollution par le phosphore et l'eutrophisation des eaux*

L'augmentation de la teneur en phosphore des eaux est, avec l'azote, un des principaux facteurs de leur eutrophisation, en particulier pour les eaux douces. La matière végétale (algues par exemple) en excès encombre alors les milieux aquatiques et sa décomposition les asphyxie, ce qui appauvrit la diversité des milieux.

**L'agriculture représente 90 % des flux de phosphore vers le milieu sol-eau** (53 % au titre des engrais et 37 % au titre des déjections animales), **mais seulement 25 % du rejet total de phosphore dans les eaux**, car elle met en jeu des formes de phosphore peu solubles dont le transfert dans l'eau n'est pas direct, contrairement au phosphore provenant des activités domestiques et industrielles.

On peut noter que selon l'IFEN, pour les années 1997 à 1999, 15 % des points suivis dans le cadre du réseau national de bassin étaient concernés par une eutrophisation forte, mais que la moitié des stations n'avait pas de problème. Le bassin de la Loire est le plus affecté ; sont également touchés d'autres cours d'eau dans le Nord et l'Est.

D'une manière générale, comme l'indique le Comité interministériel pour des pratiques agricoles respectueuses de l'environnement (Corpen), on note une réduction substantielle des apports d'engrais minéraux phosphatés, tandis que les apports provenant des déjections animales varient peu.

*d) L'émission de gaz à effet de serre*

Les principaux gaz polluants émis par l'agriculture sont l'ammoniac, le protoxyde d'azote et le méthane. L'INRA <sup>(1)</sup> estime que **le secteur de l'agriculture et de la forêt contribue à lui seul pour 18 % à l'ensemble des émissions de gaz à effet de serre au niveau français**. Le protoxyde d'azote occupe la part prépondérante, avec 56 % des émissions, contre 33 % pour le méthane et 11 % pour le dioxyde de carbone.

D'après le Corpen, les émissions annuelles d'ammoniac s'élèvent à environ 740 000 tonnes et proviennent à plus de 80 % de l'élevage. Selon l'IFEN, les émissions brutes de protoxyde d'azote et de méthane liées à l'élevage et aux cultures représentent environ 26 millions de tonnes d'équivalent carbone, soit 20 % des émissions totales de gaz à effet de serre. Plus particulièrement, selon le Centre interprofessionnel technique d'études de la pollution atmosphérique (CITEPA), l'élevage est à l'origine de 68 % des émissions de méthane, en raison de la fermentation entérique et des déjections animales, tandis que les cultures sont responsables de 64 % des rejets de protoxyde d'azote en raison notamment des

---

(1) Bernard Seguin, « La recherche agronomique face aux gaz à effet de serre », in *Le courrier de l'environnement de l'INRA* n° 46, juin 2002.

phénomènes de nitrification et de dénitrification dans les sols cultivés, du fait de l'utilisation d'engrais azotés minéraux.

Les émissions de gaz à effet de serre par l'agriculture sont, selon l'INRA, principalement imputables aux systèmes de grande culture :

– les émissions de protoxyde d'azote sont accrues par les grandes quantités d'azote mises en jeu par l'agriculture intensive et par les tassements du sol liés aux calendriers de travaux chargés ;

– du dioxyde de carbone est émis lorsque la grande culture se substitue à des prairies, conduisant à une réduction du stock de carbone des sols.

On doit souligner que les évaluations sont cependant délicates à opérer en raison de très grandes variations des émissions dans l'espace et dans le temps. Il n'en demeure pas moins que l'émission de gaz à effet de serre par l'agriculture constitue aujourd'hui un nouveau champ d'investigation privilégié par les chercheurs et notamment l'INRA.

### *e) La pollution par les hydrocarbures*

L'existence de stations de pompage à proximité des cours d'eau peut contribuer à la pollution de ceux-ci par des hydrocarbures. Ce phénomène est cependant difficile à quantifier. Par ailleurs, comme toute activité utilisant des moyens de transport, l'agriculture contribuait, en 2001, à hauteur de 6 % à la pollution atmosphérique par l'émission d'hydrocarbures aromatiques polycycliques dans l'air selon le CITEPA.

## **2. La modification du régime des eaux**

L'irrigation permet de diversifier les cultures et de maintenir une production régulière, en quantité et en qualité des produits. Elle peut même améliorer la précocité des productions, ce qui constitue un atout pour conquérir des marchés.

Toutefois, comme le souligne l'INRA, l'irrigation a connu en France, dans les dernières décennies, un développement important, puisque les surfaces irriguées ont été multipliées par 3 entre 1970 et 1995, la part des exploitations équipées étant passée de 9 à 17 % pendant la même période. La surface potentiellement irrigable représentait, d'après le ministère de l'écologie et du développement durable, environ 9,3 % des terres agricoles en 2000 (soit 2,6 millions d'hectares), contre 6,2 % en 1988. La superficie réellement irriguée, qui varie selon l'importance des pluies au printemps et en été et selon les cultures implantées, représentait 5,6 % des terres agricoles en 2000, contre 3,9 % en 1988.

Les principales cultures irriguées sont le maïs-grain, les cultures fourragères y compris le maïs-fourrage, le soja et, dans le Nord de la France, la pomme de terre.

### EVOLUTION DES SUPERFICIES IRRIGUEES

	<b>1988</b> (en milliers d'ha)	<b>2000</b> (en milliers d'ha)	<b>1988</b> (en %)	<b>2000</b> (en %)
Maïs	574	781	50	50
Fourrages	94	141	8	9
Cultures permanentes	133	136	12	9
Légumes frais	n.d.	132	n.d.	8
Oléagineux – protéagineux	85	115	7	7
Céréales sauf maïs	9	96	1	6
Superficie toujours en herbe	48	37	4	2
Autres cultures	231	138	18	9
<b>Total cultures irriguées</b>	<b>1 147</b>	<b>1 576</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

n.d. : non disponible / Source : Agreste

La nette progression de l'irrigation au cours des dernières années s'explique par de nombreux facteurs. En premier lieu, la politique agricole commune de 1992 assurait des primes bien plus élevées pour des cultures de céréales ou de maïs, qui nécessitent une irrigation intense, que pour le maintien des prairies naturelles. La PAC accordait en outre une surprime aux surfaces irriguées pour compenser la lourdeur des investissements réalisés. Par ailleurs, les exigences des industries de l'agro-alimentaire et des consommateurs poussent à irriguer davantage, pour garantir un bel aspect aux produits.

L'INRA estime que de 1988 à 2000, les surfaces irriguées ont augmenté de 50 % ou plus dans plusieurs régions et souligne que « *des prélèvements excessifs d'eau par l'agriculture peuvent conduire à la dégradation des écosystèmes aquatiques et à la réduction de la capacité épuratoire des cours d'eau ; ils entrent parfois en concurrence avec d'autres usages de l'eau, comme l'alimentation des populations en eau potable* »<sup>(1)</sup>.

Une grande majorité de ces superficies irriguées se situent dans le Bassin parisien, le Sud-ouest (Midi-Pyrénées, Aquitaine), l'Ouest (Pays de la Loire, Poitou-Charentes), puis dans le Sud-est et le Sud (Provence-Alpes-Côte-d'Azur), Rhône-Alpes et Languedoc-Roussillon), comme le montre le tableau ci-dessous. En outre, 80 % des prélèvements d'eau s'effectuent dans les eaux superficielles.

(1) Jean-Marc Meynard, Pierre Dupra et Dominique Dron, « Grande culture », in ATEPE, expertise collective, INRA – août 2002, p. 67.

**DONNEES REGIONALES CONCERNANT LES SUPERFICIES IRRIGUEES (2000)**

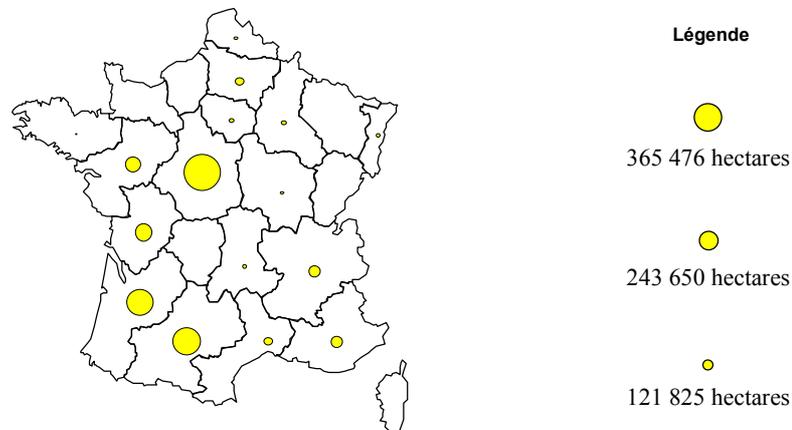
(en hectares)

	EXPLOITATIONS	SUPERFICIE IRRIGABLE
<b>FRANCE</b>	<b>104 383</b>	<b>2 633 682</b>
CENTRE	7 172	487 301
MIDI-PYRENEES	15 921	372 748
AQUITAINE	14 982	351 771
POITOU-CHARENTES	6 061	233 747
PAYS DE LA LOIRE	7 257	213 031
PROVENCE-ALPES-COTE D'AZUR	14 534	169 276
RHONE-ALPES	11 247	157 442
LANGUEDOC-ROUSSILLON	10 829	114 981
PICARDIE	1 253	113 639
CHAMPAGNE-ARDENNE	906	67 354
ALSACE	2 242	66 419
ILE-DE-FRANCE	1 389	63 774
BOURGOGNE	1 222	45 819
NORD-PAS-DE-CALAIS	1 589	42 495
AUVERGNE	1 581	41 527
BRETAGNE	2 414	36 671
CORSE	1 288	20 209
HAUTE-NORMANDIE	370	10 446
FRANCHE-COMTE	337	9 760
BASSE-NORMANDIE	655	9 745
LIMOUSIN	889	4 961
LORRAINE	245	565

Source : Ministère de l'agriculture (SCEES), Recensement agricole 2000

**Les conséquences environnementales de l'irrigation** sont particulièrement visibles dans les zones de déséquilibre dans lesquelles des règles particulières de police des prélèvements peuvent être instituées (il s'agit des zones de répartition des eaux). Il est, à cet égard, particulièrement éclairant de comparer la cartographie de ces zones avec la répartition des surfaces irriguées selon les régions.

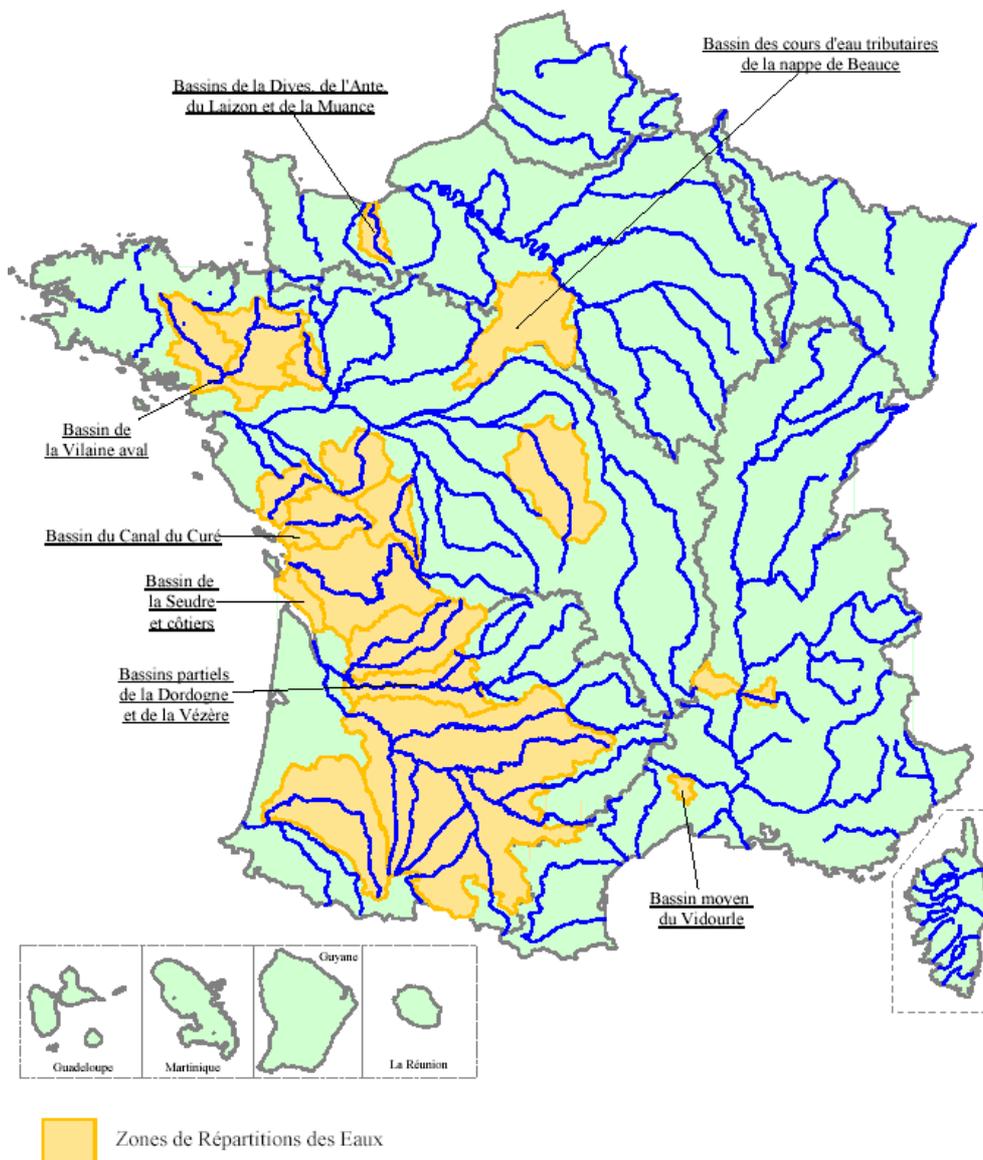
**L'IRRIGATION SELON LES RÉGIONS**



Source : Agreste-SCEES, recensement général de l'agriculture-2000



## Zones de Répartition des Eaux Les bassins hydrographiques



Direction de l'Eau - Bureau de la Connaissance des Milieux Aquatiques - Octobre 2003

Si l'impact de l'irrigation sur la ressource en eau est indéniable, on doit toutefois mentionner des initiatives locales visant à l'atténuer, comme par exemple, en Poitou-Charentes, où les agriculteurs irrigants effectuent les pompages préférentiellement durant l'hiver, lorsque les nappes sont en bon état, et stockent ensuite cette eau dans des réserves de surface. De telles démarches, lorsqu'elles sont possibles, devraient être encouragées.

### 3. Des atteintes à la biodiversité

Ainsi que le souligne l'expertise collective ATEPE de l'INRA, « *l'agriculture, par l'importance de son développement aux dépens des écosystèmes naturels pour répondre aux besoins vitaux de l'humanité, est un des principaux facteurs de réduction de [la] diversité biologique* »<sup>(1)</sup>. La diversité biologique peut être définie, comme le propose l'*US Congress Office of Technology Assessment*, comme représentant la variété et la variabilité des organismes vivants et des écosystèmes dans lesquels ils se développent. Elle peut donc être définie comme le nombre et les abondances relatives des éléments considérés. Les composants de la diversité biologique sont organisés en plusieurs niveaux, depuis les écosystèmes jusqu'aux structures chimiques qui sont les bases moléculaires de l'hérédité. Ce terme englobe donc les écosystèmes, les espèces, les gènes et leur abondance relative.

Aussi, selon l'expertise collective ATEPE, « *les incidences de l'agriculture sur la diversité biologique générale sont relevées (...) tant aux niveaux des écosystèmes et des espèces que des gènes : dégradation de la biodiversité et des habitats par le biais de la destruction des ressources biotiques et abiotiques* <sup>(2)</sup> *et de la menace qu'elles font peser sur les ressources modernes, lorsqu'elles favorisent le bon fonctionnement des écosystèmes (préservation des sols, mise en jachère des terres marginales, contrôle du ruissellement des produits chimiques et des nutriments, sélection de variétés de plantes cultivées qui résistent aux maladies, aux ravageurs et aux pressions abiotiques...)* »<sup>(3)</sup>.

On peut ainsi établir que **les techniques d'exploitation ont un impact sur la biodiversité**. Elle est ainsi réduite par l'abandon de la jachère ou le raccourcissement des rotations des cultures, qui favorise en effet les parasites et accroît l'usage de phytosanitaires. Selon l'INRA, « *dans de nombreuses exploitations, certaines cultures reviennent sur les mêmes parcelles plus souvent qu'il est recommandé : le colza, conseillé une année sur 5, est cultivé une année sur 2 ou 3 (rotations colza-blé-orge ou colza-blé), le pois une année sur 3 ou 4 au lieu d'une année sur 6, les céréales parfois tous les ans (monoculture) au lieu d'une année sur 2. Dans certains cas, la monotonie des rotations peut entraîner le développement de maladies empêchant tout retour de certaines cultures (...) ou le développement de populations d'adventices* <sup>(4)</sup> *résistantes à certains herbicides, qui peuvent devenir difficilement contrôlables (sétaire en monoculture de maïs, vulpin en monoculture de blé...)*.

*La réduction de la diversité spatiale des cultures est favorable à l'érosion, avec la création de grands versants ayant des propriétés hydrologiques homogènes, ainsi qu'au parasitisme. Sur le long terme, on crée les conditions d'un contournement des résistances génétiques aux parasites et de l'émergence de populations d'ennemis des cultures résistants aux phytosanitaires. A ces effets*

---

(1) Dominique Dron et Pierre Féron, « Diversité biologique et agriculture : fonctions et enjeux », in ATEPE, expertise collective, INRA – août 2002, p. 152.

(2) Biotique : qui concerne les être vivants / abiotique : où la vie est impossible.

(3) Ibid., p. 152.

(4) Plantes qui poussent dans les terres de culture sans y avoir été semées.

*négatifs de la réduction de la diversité des espèces cultivées, on doit ajouter les inconvénients spécifiques liés au recul de certaines espèces : les légumineuses, intéressantes pour leur bilan énergétique et leur faible émission d'azote gazeux ; le colza, excellent piège à nitrate ; ou le tournesol, économe en eau et en intrants »<sup>(1)</sup>.*

Les traitements herbicides nuisent également à la biodiversité, car comme le souligne le rapport ATEPE précité, « *la généralisation du recours aux herbicides, qui occupent la première place du marché des phytosanitaires au niveau international comme au niveau national, a certes autorisé un allègement significatif du travail du sol, mais non sans dommages pour la biodiversité des microorganismes et des invertébrés qui y vivent en raison de leurs effets biotiques secondaires. Dans les milieux pérennes, tels que les vergers, ces traitements herbicides intensifs ont également des effets secondaires néfastes sur la diversité des populations de petits vertébrés* »<sup>(2)</sup>. S'agissant de la gestion des prairies, la même étude souligne qu'une exploitation moyenne à élevée de celles-ci est favorable à la diversité biologique, de même qu'un pâturage extensif par des animaux domestiques rustiques.

On constate également un impact de la biodiversité cultivée sur la faune et la flore associées. Ainsi, l'expertise ATEPE souligne que 52 % des 287 espèces d'insectes phytophages identifiées ont des populations moins abondantes dans un environnement diversifié qu'en monoculture, alors que 15 % y trouvent en revanche des conditions plus favorables à leur développement.

D'ailleurs, l'IFEN estime qu'en France, sur 109 espèces menacées, 40 d'entre elles le sont du fait de pratiques agricoles qui entraînent la disparition des habitats, privilégient une lutte non sélective contre les organismes nuisibles aux cultures ou polluent les milieux par les fertilisants. Par ailleurs, comme le souligne l'INRA, « *le nombre d'espèces cultivées et domestiques est incroyablement réduit (...) et leur diversité intra-spécifique est souvent faible, à l'échelle nationale comme mondiale : quelques 12 espèces de plantes à graine, 23 espèces de légumes, environ 35 espèces fruitières...* »<sup>(3)</sup>.

Notons que **la faible biodiversité des espaces agricoles concerne surtout les espaces de grandes cultures**. Comme l'indique l'expertise ATEPE, dans les exploitations de grande culture, le plus souvent ce sont 3 à 5 espèces qui occupent plus de 80 % des surfaces cultivées. Lorsque des prairies et des surfaces boisées occupent des surfaces réduites dans leur voisinage, il en résulte une homogénéité des habitats et des sources alimentaires, défavorable à la faune sauvage. La même étude souligne qu'en outre un petit nombre de variétés domine l'assolement pour chaque espèce cultivée et que cette homogénéité génétique tend à favoriser le développement d'épidémies parasitaires. Par ailleurs, l'usage régulier de produits phytosanitaires (insecticides, molluscicides et herbicides) constitue une source

---

(1) Jean-Marc Meynard, Pierre Dupra et Dominique Dron, « Grande culture », in ATEPE, expertise collective, INRA – août 2002, pp. 68-69.

(2) Dominique Dron et Pierre Féron, « Diversité biologique et agriculture : fonctions et enjeux », in ATEPE, expertise collective, INRA – août 2002, p. 158.

(3) Ibid., p. 153.

importante de réduction de la biodiversité dans les champs cultivés et leur voisinage immédiat.

Enfin, on ne saurait parler de biodiversité sans mentionner le cas spécifique des organismes génétiquement modifiés (OGM). Ce vaste sujet mériterait à lui seul un rapport d'information. On se bornera donc à souligner, comme le note l'étude ATEPE de l'INRA, que « *l'utilisation de plantes génétiquement modifiées (...) pour la résistance à un herbicide facilite a priori les pratiques extensives par la simplification du travail du sol ; cependant, elle induit de nombreux problèmes agronomiques tels que le contrôle des repousses, la sélection d'adventices tolérantes, le contournement des résistances variétales monogéniques, l'apparition d'hybrides invasifs, l'éviction accrue des « petites espèces » indispensables à la diversification, la maîtrise des contaminations génétiques.* »<sup>(1)</sup>.

L'agriculture exerce donc des pressions variables sur les milieux (sol, air, eau) et sur la biodiversité. Pour autant, il convient, dans un souci d'objectivité, de faire part des incertitudes, notamment scientifiques, relatives à certains impacts de l'agriculture sur l'environnement.

#### **4. Des incertitudes demeurent**

La tentation est grande, pour certains, de dresser un réquisitoire sans nuance à l'encontre des impacts de l'agriculture sur l'environnement. Pour autant, la mission d'information a eu plusieurs fois l'occasion de voir son attention attirée sur des incertitudes, des lacunes des connaissances ou des conclusions trop hâtives qu'il convient également de mettre en lumière. Sur de nombreux points, des recherches sont en cours ; sur d'autres, on assiste à des confusions regrettables qui reposent sur l'idée que certaines mauvaises pratiques ponctuelles sont généralisées.

##### ***a) Les difficultés d'appréciation de l'impact de l'agriculture sur la biodiversité***

S'il est établi que certaines pratiques agricoles sont plus favorables à la biodiversité que d'autres, des incertitudes importantes pèsent sur certaines d'entre elles. Ainsi, comme le souligne l'INRA, la réduction de l'ordre de 25 à 50 % des quantités de produits phytosanitaires qui ont été décidées au Québec dans le cadre de plans de surveillance mis en place en 1991 sont « *sans effet encore rapporté sur la biodiversité sauvage* »<sup>(2)</sup>.

De même, s'il est établi que l'abandon des labours profonds est également propice aux végétaux concurrents des cultures, il en résulte un emploi accru d'herbicides qui nuit à la biodiversité. L'INRA conclut à ce sujet que « *cette situation complexe, parfois encore confuse, explique sans doute pour partie que l'instauration de systèmes de culture cohérents et efficaces, alliant préservation des sols et faibles intrants de synthèse, soit délicate à mettre au point* »<sup>(3)</sup>.

---

(1) *Ibid.*, p. 160.

(2) Dominique Dron et Pierre Féron, « *Diversité biologique et agriculture : fonctions et enjeux* », in ATEPE, expertise collective, INRA – août 2002, p. 158.

(3) *Ibid.*, p. 159.

**D'une manière générale, on doit souligner que l'impact de l'agriculture sur la biodiversité, s'il est désormais reconnu, semble difficile à mesurer avec exactitude.** Il convient en effet au préalable de déterminer l'état initial de l'écosystème, ce qui est souvent délicat ; en outre, de multiples interactions complexifient sensiblement l'analyse de cet impact et il semble qu'aujourd'hui, les atteintes à la biodiversité par les activités agricoles constituent un champ d'investigation privilégié par les chercheurs.

### ***b) Des interrogations sur certaines pratiques***

#### **\* Des doctrines parfois fluctuantes**

On peut tout d'abord souligner que les politiques publiques, et notamment la politique agricole commune, ont pu assigner aux agriculteurs des objectifs parfois contraires aux exigences actuelles en termes de préservation de l'environnement. Ainsi, comme le souligne l'INRA, les prix garantis par la PAC jusqu'en 1992 « *ont tout d'abord conduit à l'extension en surfaces des cultures soutenues, par le retournement des prairies notamment* »<sup>(1)</sup>. Or, il est aujourd'hui admis que le retournement des prairies doit être évité, afin de limiter les ruissellements par exemple.

Au plan national, on a également pu constater des doctrines fluctuantes, notamment concernant l'emploi de certains produits phytosanitaires. Tel a été le cas de l'interdiction d'utiliser du « Gaucho », insecticide systémique persistant dans les plantes, après qu'ait été constatée une mortalité anormale de la population d'abeilles à proximité des cultures traitées. Or, alors que l'utilisation de ce produit est suspendue pour les cultures de tournesol pour la quatrième campagne consécutive, on retrouve des traces de Gaucho à de faibles doses qui ne peuvent expliquer la mortalité des abeilles.

Par ailleurs, de sérieux doutes sont aujourd'hui émis sur l'utilisation du Regent, insecticide enrobant les semences qui pourrait être responsable de cette surmortalité ; la substance active Fipronil contenue dans le Regent TS fait actuellement l'objet d'une réévaluation au niveau européen et la décision de l'inclure ou non sur la liste positive communautaire des substances actives est prévue en 2005.

**En tout état de cause, il convient d'appliquer, en la matière, le principe de précaution de la manière la plus rigoureuse. Il est indispensable de s'assurer que les exigences réglementaires encadrant la commercialisation des produits phytosanitaires sont strictement respectées, les agriculteurs ne devant pas avoir à supporter les conséquences de décisions publiques fluctuantes.**

#### **\* Un exemple : la question de l'innocuité des boues épandues**

On a vu plus haut que l'épandage des boues urbaines constitue désormais une nouvelle mission assignée à l'agriculture. Si cette pratique comporte des

---

(1) Jean-Marc Meynard, Pierre Dupra et Dominique Dron, « Grande culture », in ATEPE, expertise collective, INRA – août 2002, p. 72.

avantages indéniables, elle a également suscité certaines craintes quant à son impact sur les milieux. Des recherches constantes sont menées pour améliorer la qualité des boues épandues, grâce notamment à la maîtrise des rejets dans le système d'assainissement, mais des questions restent posées : des capacités de stockage pour l'instant insuffisantes, la nécessité de mieux stabiliser les boues pour éviter les nuisances olfactives.

Les interrogations les plus pressantes portent surtout sur l'innocuité de ces pratiques. En effet, les boues d'épuration, au même titre que les déjections animales, contiennent des micro-organismes pathogènes et des contaminants chimiques, car les boues d'épuration concentrent les contaminants présents dans les eaux usées. Le taux de capture de ces contaminants par les boues se situe, selon l'ADEME, entre 70 et 90 % des quantités entrant dans la station d'épuration.

Les boues sont notamment sources d'enrichissement des sols en éléments traces métalliques (ETM), dont l'impact sanitaire de long terme est pour l'instant mal connu. On doit noter que les données les plus récentes (SYPREA, 2000) démontrent la baisse continue des teneurs en éléments traces métalliques des boues d'épuration.

#### ESTIMATION DES APPORTS AU SOL D'ETM PAR SOURCES MAJEURES

ÉLÉMENTS	CUIVRE	ZINC	CADMIUM	PLOMB
QUANTITE TOTALE	5 300 t/an	3 200 t/an	68 t/an	8 300 t/an
DECHETS URBAINS	5 %	28 %	7 %	3 %
DECHETS AGRICOLES	19 %	70 %	-	-
ENGRAIS ET PHYTOSANITAIRES	76 %	0 %	89 %	-
RETOMBÉES ATMOSPHERIQUES	-	2 %	4 %	97 %

Source : SYPREA

Le zinc et le cuivre sont les ETM les plus importants en quantité dans les boues, quelques centaines de grammes par tonne de matière sèche, soit des valeurs proches des lisiers de porcs. Viennent ensuite le plomb, le chrome et le nickel (quelques dizaines de grammes par tonne de matière sèche), puis le cadmium et le mercure (moins de 3 grammes par tonne de matière sèche). Selon les activités économiques spécifiques raccordées au réseau d'assainissement, on peut trouver d'autres éléments comme de l'argent (rejets de laboratoires photos), du bore, du molybdène, etc.

Si les incertitudes demeurent, on doit néanmoins noter que les teneurs des boues en ETM sont largement inférieures aux valeurs-limites réglementaires.

**TENEURS EN ETM**

<b>ETM CONSIDERE</b>	<b>TENEUR MOYENNE EN G/T DE MATIERE SECHE</b>	<b>VALEUR-LIMITE REGLEMENTAIRE EN G/T DE MATIERE SECHE</b>	<b>% DE LA VALEUR- LIMITE</b>
CADMIUM	2,5	10	25 %
CHROME	50	1 000	5 %
CUIVRE	330	1 000	33 %
MERCURE	2,3	10	23 %
NICKEL	40	200	20 %
PLOMB	90	800	11 %
SELENIUM	10	-	-
ZINC	800	3 000	27 %

Source : ADEME

Des questions demeurent également posées concernant les teneurs des boues en composés-traces organiques (CTO). D'après l'ADEME, les données documentaires et analytiques confirment la présence possible de nombreux CTO dans les boues d'épuration.

La réglementation française exige le suivi de trois hydrocarbures polycycliques aromatiques et sept polychlorobiphényles : ces substances ont été choisies car elles sont résistantes à la biodégradation, et donc persistantes dans les sols. A ce titre, ce sont de bons indicateurs de suivi des substances organiques chimiques dans les boues, même si leur très faible teneur (moins de 1 gramme par tonne de matière sèche) peut par ailleurs poser des problèmes analytiques.

**TENEURS EN CTO**

<b>CTO CONSIDERE</b>	<b>TENEUR MOYENNE (EN G/T DE MATIERE SECHE)</b>	<b>VALEUR-LIMITE REGLEMENTAIRE (EN G/T DE MATIERE SECHE)</b>	<b>% DE LA VALEUR- LIMITE</b>
Hydrocarbures polycycliques aromatiques :			
- Fluoranthène	0,53	5	25 %
- Benzo(a)fluoranthène	0,39	2,5	5 %
- Benzo(a)pyrène	0,31	2	33 %
Polychlorobiphényles : total 7 PCB	0,19	0,8	23 %

Source : ADEME et SYPREA

Les interrogations les plus fortes concernent finalement les agents pathogènes contenus dans les boues, sur lesquels peu de connaissances sont disponibles ; il semble que dans la plupart des cas, la solution consiste à hygiéniser les boues et à les composter, mais des questions restent posées concernant les agents pathogènes non conventionnels, comme les prions, pour lesquels on dispose peu de données.

C'est ainsi que dans certaines filières de production de légumes, les cahiers des charges élaborés par la grande distribution interdisent que les terres consacrées à ces productions aient été amendées avec des boues d'épuration.

Des incertitudes entourent également l'impact des hormones rejetées dans les effluents d'élevage et les boues urbaines, qui sont très difficiles à filtrer. S'il a pu être établi en Grande-Bretagne que des inversions sexuelles ont pu apparaître chez les populations de poissons des cours d'eau les plus touchés par ce type de rejets, les outils permettant de caractériser de tels effets en France sont pour l'instant en cours d'élaboration et nous sommes loin de disposer d'indicateurs d'alerte.

**Il serait donc fortement souhaitable de sécuriser la pratique de l'épandage des boues d'épuration. Deux voies doivent être privilégiées à cet égard : promouvoir une démarche qualité en développant une certification ou une labellisation des boues, permettant de bien identifier celles qui peuvent être épandues sans risque pour les milieux ; s'inspirer des expériences allemande et autrichienne en instaurant un fonds de garantie, alimenté par les cotisations des producteurs de boues, permettant d'indemniser les victimes en cas de préjudice lié à l'épandage. Il serait par ailleurs souhaitable d'enrichir les boues par des déchets verts des collectivités, afin d'en accroître la teneur en éléments organiques.**

On doit en revanche noter que doter les boues du statut de « produit » et non de celui de « déchet » pourrait poser de réels problèmes juridiques, en raison des difficultés à garantir une traçabilité de ces substances : en cas d'incident grave, la question des responsabilités engagées serait sans nul doute extrêmement difficile à trancher.

### *c) Des difficultés pour détecter l'impact de certains produits phytosanitaires*

Comme l'a souligné l'IFEN, il est parfois très difficile de détecter certains produits dans les eaux ; parallèlement, certaines substances, telle l'atrazine, ont été interdites alors qu'elles constituaient le traceur d'un « cocktail » de polluants qu'il sera désormais plus difficile d'identifier. En outre, l'analyse des résultats des mesures de substances polluantes dans les eaux de surface ou souterraines ne rend pas compte des effets synergiques possibles entre différentes molécules ; or, ces effets sur la santé humaine ou sur l'environnement sont encore mal connus à l'heure actuelle.

On doit également noter que les milieux évoluent pour s'adapter à la présence de nouvelles substances. Ainsi, sont apparus des microorganismes capables

de dégrader l'atrazine. Or, la biodégradation crée des métabolites qui peuvent se révéler toxiques, parfois davantage que la molécule « mère ».

Par ailleurs, les normes fixées en matière de concentration des polluants dans les eaux superficielles et souterraines étant relativement faibles, il est possible que certaines pollutions de type ponctuel aient un poids prédominant par rapport aux pollutions diffuses, d'autant plus que les industries phytosanitaires mettent au point des produits applicables à des doses toujours plus faibles et dont le profil écotoxicologique est plus intéressant.

On peut également souligner que certaines molécules, comme le glyphosate, ne sont assorties d'aucune norme par l'Organisation mondiale de la santé car elles sont théoriquement dépourvues d'impact sanitaire. Le glyphosate est pourtant aujourd'hui une molécule que l'on retrouve très souvent dans les analyses effectuées, à des doses supérieures à 0,1 µg/l. La question qui se pose aujourd'hui est donc de savoir quel avenir lui sera réservé.

Notons en outre qu'un nombre toujours croissant de nouvelles molécules est commercialisé chaque année, ce qui rend d'autant plus difficile le travail d'évaluation de leur impact sur les milieux.

Enfin, des interrogations apparaissent quant à l'impact de certains engrais chimiques, qui pour certains peuvent contenir des métaux lourds, comme cela est le cas pour certaines boues de stations d'épuration.

**Il serait souhaitable de mettre un terme à cette incertitude en instaurant un étiquetage obligatoire de la teneur en métaux lourds de ces engrais.**

*d) Des données incomplètes sur l'exposition de la population agricole à un risque sanitaire*

On dispose aujourd'hui de peu d'études sur les risques sanitaires auxquels seraient exposés les agriculteurs en raison de leur activité, au-delà des accidents du travail proprement dits, liés par exemple à l'absence de port de protections individuelles appropriées lors de l'utilisation de produits phytosanitaires, d'où des intoxications ou des brûlures.

Il semble néanmoins établi, selon l'INRA, que la toxicité directe des produits est en voie de disparition ; il en est de même des produits à grande rémanence dans les milieux qui ont un « effet retard ».

Selon le ministère de la santé, le risque auquel sont soumis les agriculteurs serait essentiellement pulmonaire. La modernisation des moyens techniques actuellement utilisés en agriculture soumet en effet l'agriculteur à des agressions physiques, toxiques, et allergiques importantes et répétées. Les contaminants du milieu agricole sont multiples mais dominés par les poussières organiques dont la complexité de structure est considérable : débris végétaux, micro-organismes bactériens, parasitaires ou mycosiques et leurs toxines, insectes, protéines aviaires, protéines d'origine animale... A ces contaminants s'ajoutent les substances

chimiques utilisées et leurs dérivés : insecticides, herbicides, fongicides multiples, additifs alimentaires du bétail, engrais, mais aussi substances gazeuses irritantes issues de la fermentation du lisier, telles que l'ammoniaque, le dioxyde de carbone, le protoxyde d'azote ou l'hydrogène sulfureux.

Les relations qui existent entre les contaminants agricoles et les aspects cliniques sont nombreuses. On peut néanmoins distinguer les atteintes bronchiques (bronchite chronique du milieu agricole, asthme professionnel agricole) et les atteintes dites pariéto-alvéolaires.

On constate en France que la fréquence des bronchopathies chroniques est deux fois plus élevée en population agricole qu'au sein d'une population témoin (12 % contre 6 % sur 500 sujets étudiés selon une étude réalisée dans le Doubs <sup>(1)</sup>), notamment dans les secteurs de l'élevage de porcs et de volailles en batterie, des silos à grains et en zone de production laitière.

Les enquêtes épidémiologiques portant sur l'asthme en milieu agricole confirment quant à elles la fréquence élevée de cette pathologie chez les agriculteurs par rapport à une population témoin (5,6 % chez 10 600 sujets étudiés alors que la moyenne nationale est établie entre 2 et 4 %). L'acquisition d'une hyper réactivité bronchique chez l'agriculteur au contact des poussières organiques a été clairement démontrée, avec néanmoins d'importantes variations saisonnières en fonction du type d'allergène en cause.

Les facteurs allergéniques responsables sont en effet très divers et impliquent des poussières et gaz de diverses origines :

– céréales et dérivés (blé, orge, avoine, seigle, maïs, riz mais aussi sorgho), ainsi que les contaminants de céréales lorsqu'elles ont été engrangées longuement, surtout au sein d'établissements vétustes et humides, car elles sont alors fréquemment le siège d'un important développement de moisissures ;

– moisissures de l'habitat, dans les étables, greniers au-dessus de l'habitation, ou en raison du proche stockage de lisiers ou de bois de coupe ; animaux domestiques, d'élevage ou de l'environnement professionnel ;

– acariens, car rien ne se prête mieux au développement des acariens qu'un habitat rural traditionnel ;

– substances alimentaires telles que tourteaux et ricin qui sont hautement sensibilisants pour les manipulateurs et l'environnement, soja et farines, suppléments protéiques, poudres de lait ou additifs alimentaires du bétail (antibiotiques divers utilisés de manière insuffisamment contrôlée, vermifuges, anti-parasitaires et conservateurs) ;

– dérivés chimiques du fait de la large utilisation de substances chimiques en agriculture dont la manipulation s'effectue sans précaution. Sont particulièrement en cause les produits phytosanitaires organiques et de synthèse (fongicides, insecticides, dérivés phénolés d'entretien, engrais azotés ou phosphatés, herbicides ou sulfate de cuivre utilisé en viticulture) ainsi que des produits d'utilisation moins

---

(1) Site Internet du ministère de la santé : <http://www.sante.gouv.fr/htm/actu/pollution/>

spécifiquement agricole (dérivés plastiques, peintures, vernis, colles, durcisseurs ou émanations de moteur diesel).

Les œdèmes pulmonaires et les agressions toxiques ont une fréquence relativement plus faible et sont dus à une très grande diversité des substances qui suivent de perpétuelles modifications. Ces substances sont très souvent utilisées de façon imparfaite et sans précautions suffisantes.

L'aérocontamination en milieu agricole est donc, d'après le ministère de la santé, considérable et source de désordres respiratoires parfois graves. Si de réels progrès ont été accomplis dans la connaissance des mécanismes en cause, on doit néanmoins souligner que les risques sont pour l'instant insuffisamment connus de la population agricole.

En revanche, peu de données sont disponibles sur l'existence d'autres impacts sanitaires des activités agricoles. Des interrogations apparaissent notamment aujourd'hui sur les conséquences de l'utilisation de perturbateurs endocriniens, tels que l'atrazine, mais les recherches sont en cours. De même, l'impact sanitaire des activités agricoles sur les populations moins directement exposées que les agriculteurs en milieu rural est encore très mal connu.



Les relations entre agriculture et environnement tendent donc à évoluer, l'agriculture étant de plus en plus sollicitée pour être désormais au service de l'environnement et pas seulement utilisatrice de la nature. L'impact écologique des activités agricoles fait encore l'objet d'incertitudes, mais il est possible de constater, d'une manière générale, l'existence de pollutions diffuses d'origine agricole, qui sont d'ailleurs largement médiatisées auprès d'une population toujours plus sensible aux questions environnementales.

Dans ce contexte, un besoin pressant est apparu de mettre en œuvre des politiques publiques permettant d'améliorer certaines pratiques agricoles dans un but de préservation de l'environnement. Ces politiques sont caractérisées par le rôle prédominant de l'échelon communautaire, complété par des initiatives réglementaires nationales parfois contraignantes. Mais elles sont également accompagnées d'autres instruments, souvent moins médiatisés : une contribution financière des agriculteurs et des initiatives du monde agricole en faveur de pratiques respectueuses de l'environnement. De même que la mission d'information a tenté de dresser un constat objectif des impacts environnementaux des activités agricoles, un bilan des instruments en vigueur lui a semblé indispensable afin de mieux guider l'action des pouvoirs publics et des acteurs du monde agricole.

## **II.— LES INSTRUMENTS MIS EN PLACE POUR CONCILIER PRATIQUES AGRICOLES ET PRESERVATION DE L'ENVIRONNEMENT : DE MULTIPLES APPROCHES QUI DEMEURENT PERFECTIBLES**

Bien que l'agriculture doive désormais prendre en compte les attentes écologiques croissantes de la société, les pouvoirs publics ne disposent pas à ce jour d'instruments simples et efficaces pour mettre en valeur les pratiques agricoles les plus favorables à l'environnement et marginaliser celles qui génèrent des pollutions. Ainsi, les impératifs écologiques d'origine européenne ont conduit, en matière de nitrates comme de produits phytosanitaires, à une superposition de règles peu lisibles, dont l'application disparate est souvent considérée comme inéquitable. Dans le même temps, la législation nationale, comme la réorientation progressive de la politique agricole commune soumettent les agriculteurs à d'importantes exigences environnementales. S'il est possible d'adapter ce contexte normatif, il est avant tout nécessaire d'assurer son respect, qui peut être facilité par certaines mesures d'accompagnement.

### **A.— LES CONTRAINTES COMMUNAUTAIRES ET LEUR DECLINAISON NATIONALE : SUPERPOSITION DES REGLES ET DISPARITES DE TRAITEMENT**

Les mesures de protection de l'environnement prises sur le fondement de textes communautaires occupent une place essentielle dans les actions visant à limiter les dommages que les activités agricoles occasionnent parfois au milieu naturel. Ces impératifs européens, qui visent à préserver la qualité de l'eau et des sols, concernent tant les effluents d'élevage que les produits phytosanitaires et ont débouché sur une réglementation nationale souvent jugée complexe ou inéquitable.

#### **1. La directive 91/676/CEE du 12 décembre 1991 dite « directive nitrate » et sa déclinaison nationale**

##### *a) Présentation du dispositif*

La directive 91/676/CEE du 12 décembre 1991 vise à réduire et prévenir la pollution des eaux « *provoquée ou induite par les nitrates à partir des sources agricoles* ». Malgré sa notoriété, le champ de la « directive nitrate » n'est donc pas très étendu : les pollutions d'origine agricole ne sont ici considérées que sous l'angle des rejets azotés dans le milieu aquatique. Si la présence de nitrates n'est pas en elle-même la nuisance environnementale la plus grave, les associations de protection de l'environnement s'accordent toutefois à y voir un bon indicateur général de la pression de l'activité agricole sur le milieu aquatique.

Aux termes de l'annexe I de cette directive, les eaux concernées se répartissent en trois catégories :

- les eaux douces superficielles susceptibles de « *contenir une concentration de nitrates supérieure à celle prévue par la directive 75/440/CEE* » (l'annexe II de cette directive du 16 juin 1975 définissant les teneurs acceptables) ;
- les eaux souterraines dont la teneur en nitrates pourrait être « *supérieure à 50 milligrammes par litres* » (seuil défini par l'Organisation Mondiale de la Santé) ;
- les autres étendues d'eau douce (lacs notamment) ou marine (côtes et estuaires) risquant « *dans un avenir proche de subir une eutrophisation* », notion que l'article 2 définit comme « *l'enrichissement de l'eau en composés azotés, provoquant un développement accéléré des algues et des végétaux d'espèces supérieures* » perturbant la biodiversité et la qualité de l'eau.

Les Etats membres sont chargés de délimiter les zones concernées par ces problèmes dans un délai de deux ans, la carte de ces « zones vulnérables » devant être révisée au moins tous les quatre ans « *afin de tenir compte des changements et des facteurs imprévisibles au moment de la désignation précédente* » (article 3).

Dans les zones vulnérables, les Etats membres doivent élaborer dans un délai de deux ans, des « programmes d'action » tenant compte des « *données scientifiques et techniques disponibles* » sur les quantités d'azote, d'origine agricole notamment, ces programmes devant être mis en œuvre au plus tard quatre ans après leur élaboration. Lorsque ces mesures sont insuffisantes pour revenir aux teneurs en nitrates acceptées par la directive, des « *mesures supplémentaires ou actions renforcées* » doivent être prises par les Etats membres (article 5).

Par ailleurs, la directive charge les Etats membres d'établir, dans un délai de deux ans et pour l'ensemble des eaux, « *un ou des codes de bonne pratique agricole* », dont elle fixe partiellement le contenu et qui doivent être « *mis en œuvre volontairement par les agriculteurs* », cette démarche pouvant au besoin s'appuyer sur un programme de formation et d'information des agriculteurs (article 4).

Enfin, cette directive définit la fréquence et les modalités générales de la surveillance de la teneur en nitrates de l'eau marine et de l'eau douce, superficielle ou souterraine. Les contrôles doivent avoir lieu au moins tous les quatre ans, ce délai étant toutefois porté à huit ans dans les zones où la concentration en nitrates est durablement inférieure à 25 milligrammes par litres d'eau.

Le décret n° 93-1038 du 27 août 1993 relatif à la protection des eaux contre la pollution par les nitrates d'origine agricole précise la définition des zones vulnérables pour l'eau douce : ces zones recouvrent les secteurs où la teneur de l'eau en nitrates est supérieure à 50 milligrammes par litre (zones atteintes par la pollution) et les secteurs où cette teneur est comprise entre 40 et 50 milligrammes par litre et tend à augmenter. En fonction de ces critères, l'autorité préfectorale élabore un projet de délimitation « *en concertation avec les organisations professionnelles agricoles, des représentants des usagers de l'eau, des communes, des personnes publiques ou privées qui concourent à la distribution de l'eau et des*

*associations intervenant en matière d'eau* ». La délimitation n'est définitivement arrêtée par le préfet coordinateur de bassin qu'après avoir été soumise pour avis au conseil départemental d'hygiène, au conseil général et au conseil régional intéressés, ainsi qu'au comité de bassin.

Cette procédure semble lourde et un peu complexe, mais a l'avantage d'associer pleinement tous les acteurs au constat écologique, ce qui n'est pas inutile compte tenu des importantes conséquences matérielles et financières du classement d'une région en zone vulnérable.

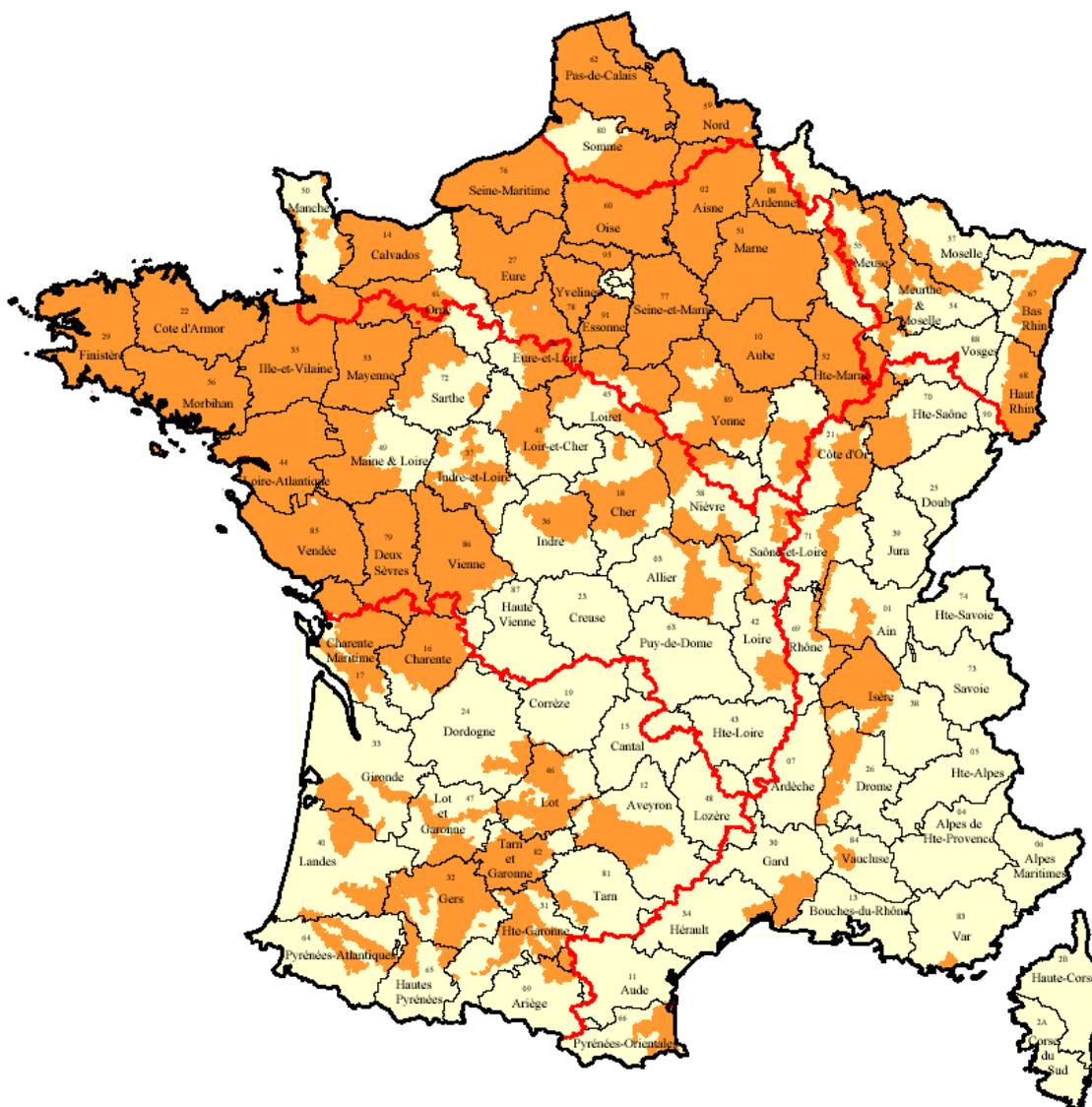
La carte française des zones vulnérables couvre près de la moitié du territoire national et montre une forte concentration des problèmes de nitrates dans quelques régions : le Grand Ouest (Bretagne, Basse Normandie, Pays de la Loire et Poitou-Charentes), le bassin de la Garonne, le Nord de la vallée du Rhône, la plaine d'Alsace et le bassin parisien (*voir carte ci-après*). Les zones vulnérables ont récemment été étendues à la Basse-Normandie, à la Somme et aux Nord-Pas-de-Calais. Près de la moitié de la surface agricole utilisée en France appartient à une zone vulnérable.



# DIRECTIVE NITRATES

## Délimitation des zones vulnérables

en 2003



0 100 200 km

-  Communes classées en zones vulnérables
-  Communes non classées en zones vulnérables
-  Limite de bassin agence de l'eau

Source : Ministère de l'Écologie et du Développement durable, Direction de l'Eau

Aux termes du décret n° 2001-34 du 10 janvier 2001 relatif aux programmes d'action à mettre en œuvre en vue de la protection des eaux contre la pollution par les nitrates d'origine agricole, les exploitations agricoles situées dans une zone vulnérable sont soumises à certaines obligations, qui constituent le « programme d'action » arrêté par le préfet de département au terme d'une vaste concertation :

- l'agriculteur doit établir un plan de fumure équilibré et tenir un ou plusieurs cahiers d'épandage des fertilisants azotés ;

- les quantités d'azote contenues dans les effluents d'élevage épandus chaque année ne peuvent être supérieures, dans chaque exploitation, à 210 kilogrammes d'azote par hectare de surface agricole utile (SAU) où l'épandage est autorisé (ce seuil étant désormais abaissé à 170 kilogrammes) ;

- l'épandage est interdit pendant certaines périodes et doit, lorsqu'il est autorisé, respecter des modalités particulières, notamment en présence de cultures irriguées, de fortes pentes, de ruissellements ou à proximité d'eaux de surface ;

- la capacité de stockage des effluents d'élevage est soumise à certaines prescriptions (article 2).

Par ailleurs l'article 3 de ce décret définit des « zones en excédent structurel d'azote lié aux élevages » (ZES), dans lesquelles des « actions renforcées » peuvent être exigées à l'échelle du canton. Cette situation concerne tout canton dans lequel la quantité totale d'effluents d'élevage produite annuellement conduirait, si elle était épandue en totalité sur le territoire du canton, à un apport annuel d'azote supérieur à 170 kilogrammes par hectare de surface épandable.

Dans les ZES, aux obligations précédentes s'ajoutent :

- la limitation de l'étendue de la surface sur laquelle l'épandage est autorisé ;

- l'obligation de transférer sur d'autres cantons les effluents d'élevage n'ayant pu être épandus du fait de ces limites (dans la limite d'un apport annuel total d'azote de 140 kilogrammes par hectare dans les cantons receveurs) ;

- le cas échéant, l'obligation de traiter ou exporter les effluents pour les exploitations excédant une certaine taille ;

- l'interdiction d'accroître les effectifs animaux par espèce et pour chaque exploitation, tant que l'excédent structurel d'azote n'est pas résorbé (le préfet pouvant accorder, dans certaines limites, des dérogations pour les jeunes agriculteurs et les plus petites exploitations).

Enfin, dans les bassins versants situés en amont de prises d'eau utilisées pour l'alimentation humaine, des actions complémentaires peuvent être ordonnées par le préfet (article 4). Il s'agit en particulier de recouvrir le sol de végétaux pendant les périodes présentant des risques de lessivage, de proscrire le retournement des prairies de plus de trois ans, ou encore de maintenir obligatoirement l'herbe et la végétation aux abords des cours d'eau. Il semble en effet prudent, sur le plan sanitaire, d'exercer une vigilance accrue lorsque l'eau susceptible d'être polluée est en principe destinée à être consommée par la population.

### ***b) Les dispositions contestées***

Ce dispositif réglementaire a abouti à une réelle mobilisation des professionnels dans les zones concernées, notamment en Bretagne où, au cours de l'année 2002, 70 stations de traitement du lisier ont été construites (400 dossiers sont en cours d'instruction) et où une couverture hivernale des sols a été ordonnée. L'expérience montre que les chambres d'agriculture peuvent jouer un rôle déterminant en sensibilisant les agriculteurs à ces enjeux.

Toutefois, ce cadre normatif génère parfois des effets pervers et reste perfectible sur de nombreux points.

Ainsi, la distinction binaire entre les zones vulnérables et les autres semble simpliste et peut conduire à d'importantes iniquités de traitement : de petites exploitations générant peu de nitrates seront fortement contraintes dès lors qu'elles sont situées en zone vulnérable, et plus encore en ZES, tandis que des exploitations de taille nettement plus importante échapperont à de telles prescriptions dès lors qu'elles sont implantées dans les autres zones. D'une manière générale, le classement des territoires en deux catégories emportant des prescriptions aux conséquences économiques aussi différentes génère d'importantes distorsions de concurrence.

L'ensemble des interlocuteurs rencontrés par la mission s'accorde à reconnaître que la concentration de grands élevages hors-sol (porcs et volailles notamment) sur des territoires limités est la cause majeure des problèmes de nitrates, en particulier dans le Grand Ouest. Il est donc indispensable d'accorder aux petites exploitations des assouplissements et des aides substantielles pour faciliter leur mise aux normes sans compromettre leur viabilité économique.

Certaines organisations agricoles, telles que la Coordination rurale, mettent en doute la pertinence du seuil de 50 milligrammes de nitrates par litre d'eau, voire la dangerosité de cette substance pour la santé ou l'environnement, ce qui ne rejoint pas l'expérience de terrain de votre rapporteure. Si les nitrates ne sont pas la seule cause des pollutions observées (les grands élevages hors-sol génèrent par exemple des quantités importantes d'ammoniac, de phosphore, de métaux lourds et de gaz à effet de serre), ils posent toutefois un problème environnemental majeur. En outre, comme cela a déjà été précisé, le taux de nitrates, facile à mesurer, constitue un bon indicateur général de la pression exercée par les activités agricoles sur le milieu naturel : lorsque les nitrates sont présents, les autres substances le sont aussi.

Par ailleurs, les organisations agricoles soulignent le caractère inadapté des seuils quantitatifs imposés dans les ZES : il serait plus judicieux de fixer pour chaque exploitation une quantité maximale d'azote produite, plutôt que de fixer une limite générale au nombre d'animaux présents dans l'exploitation (nombre d'unités de gros bétail). Ainsi, les agriculteurs concernés pourraient, lorsque leur exploitation est rentable, accroître éventuellement leurs effectifs tout en réorientant leur production animale vers des espèces dont les rejets en azote sont moindres. Une telle souplesse permettrait de concilier développement économique et protection de l'environnement dans les zones concernées.

S'agissant des mesures pouvant être prescrites dans les zones vulnérables, la Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles (FNSEA) insiste sur la nécessité d'une simplification administrative, d'une harmonisation de la réglementation et d'une meilleure assistance technique aux agriculteurs pour assurer le respect des plans d'épandage.

En outre, la délimitation des zones vulnérable n'est pas établie selon une logique de bassin versant. Il est pourtant indéniable que les fleuves atteints par une pollution excessive ne peuvent être considérés séparément de leurs affluents : si les abords des premiers doivent être protégés, il doit en aller de même pour les abords des rivières situées en amont. Si un tel raisonnement doit naturellement être relativisé pour les eaux souterraines et l'ensemble des captages, il reste pertinent s'agissant des eaux superficielles.

Enfin, il apparaît que la procédure d'élaboration de la carte des zones vulnérables comme celle des programmes d'action est lourde et complexe. Sont obligatoirement consultés, dans le premier cas, les organisations professionnelles agricoles, des représentants des usagers de l'eau, des communes, des personnes publiques ou privées qui concourent à la distribution de l'eau et des associations intervenant en matière d'eau. Dans le second cas, sont saisis pour avis le conseil général, le conseil départemental d'hygiène, la chambre départementale d'agriculture, l'agence de l'eau et, s'il y a lieu, le comité technique de l'eau. Il semble possible, sans nuire à la qualité du dialogue, d'harmoniser et d'alléger quelque peu ces procédures qui, comme l'a rappelé en 2001 le rapport du Commissariat général du Plan (*La politique de préservation de la ressource en eau destinée à la consommation humaine*, p. 182), ont certes permis « *la prise en compte des spécificités de chaque situation locale* » mais ont aussi « *entraîné des retards de un à trois ans par rapport aux échéances fixées par la directive* ».

## **2. Le soutien national à la réduction des pollutions causées par les effluents d'élevage : du PMPOA au PMPLEE**

### ***a) Présentation du dispositif***

Pour favoriser le respect des prescriptions imposées du fait de la « directive nitrates », il était indispensable d'offrir aux agriculteurs un soutien technique et financier. Le premier programme de maîtrise des pollutions d'origine agricole (PMPOA 1), dont le lancement est intervenu suite à l'accord conclu le 8 octobre 1993 entre l'Etat et les organisations agricoles, tirait son existence de ce constat : contraindre les professionnels à de coûteuses mises aux normes (stockage des effluents, imperméabilisation, séparation des eaux souillées) sans les y aider n'aurait été ni juste ni efficace.

Le PMPOA 1, qui a concerné 50 000 exploitations, s'est d'abord concentré sur les plus grosses d'entre elles et leur a permis de réaliser des investissements substantiels (bâtiments, fosses à lisier et fumières notamment). L'Etat y a consacré 250 millions d'euros, soit un sixième du coût total, les autres financeurs étant les collectivités locales (un sixième), les agences de l'eau (un tiers) et les agriculteurs eux-mêmes (un tiers). A elle seule, l'agence de l'eau Loire-Bretagne a couvert

environ 60 % des contrats conclus sur le territoire national dans son ensemble, et plus de 75 % des contrats conclus dans les zones vulnérables (*voir tableau ci-dessous*). Depuis 1994, près de 50 000 élevages sont entrés dans le programme, 35 000 ayant obtenu l'autorisation de réaliser des travaux d'amélioration, dont 20 000 étaient achevés fin 2002. Le montant moyen de l'aide publique aux travaux, toutes origines confondues, s'est élevé en moyenne à 220 euros par unité de gros bétail (UGB).

Dans le bilan d'azote agricole de la France, la croissance des engrais organiques s'est poursuivie jusqu'au début des années 1990, avant de se stabiliser depuis 1993 (1,28 million de tonnes d'azote en 1993, contre 1,25 million en 1997). Grâce à ce programme, selon l'Institut français de l'environnement, environ 60 % des effluents d'élevage ont pu être maîtrisés lors du stockage.

#### CONTRATS CONCLUS DANS LE CADRE DU PREMIER PMPOA

Agences de l'eau	FRANCE ENTIERE		ZONES VULNERABLES	
	Nombre de contrats	Effluents d'élevage (en tonnes d'azote)	Nombre de contrats	Effluents d'élevage (en tonnes d'azote)
Adour-Garonne	2 343	23 000	579	6 000
Artois-Picardie	1 441	15 000	120	1 000
Loire-Bretagne	21 035	229 000	15 934	177 000
Rhin-Meuse	2 598	28 000	1 097	11 000
Seine-Normandie	5 237	58 000	2 606	29 000
Rhône-Méditerranée-Corse	3 046	28 000	544	6 000
<b>TOTAL</b>	<b>35 700</b>	<b>381 000</b>	<b>20 880</b>	<b>230 000</b>

Source : BIMA hors série n° 13, janvier 2003, p.19

Toutefois, le PMPOA 1 a fait l'objet de multiples critiques, provenant notamment de la Cour des comptes, de l'Inspection des finances et de la Commission européenne. Il lui fut en particulier reproché d'avoir coûté deux fois plus cher que prévu en dépassant les plafonds d'aides publiques autorisés par l'Union européenne, d'avoir davantage favorisé des investissements de compétitivité économique (recours massif à la construction de bâtiments et au béton, entraînant un manque de disponibilité des entreprises de maçonnerie et, partant, une inflation du coût des travaux) qu'une gestion plus écologique de la fertilisation, ou de n'avoir concerné que les plus grandes exploitations.

Ces imperfections ont conduit à la fin de l'année 2000 à la suspension de ce programme, auquel a succédé deux ans plus tard un second PMPOA, baptisé

« programme de maîtrise des pollutions liées aux effluents d'élevage » (PMPLEE), dont le financement est réparti de façon similaire entre les contributeurs. Comme le remarque l'Assemblée permanente des chambres d'agriculture (APCA), il est regrettable que cette interruption ait été aussi longue, cassant la dynamique d'adhésion des agriculteurs et obligeant à reformer les équipes qui avaient été dissoutes dans l'intervalle. La Commission européenne, avant de valider ce nouveau programme, a exigé que les financements publics soient concentrés à 80 % au moins dans les zones vulnérables, qu'ils s'adressent à l'ensemble des élevages indépendamment de leur taille, à charge pour eux de se déclarer avant la fin de l'année 2002, et que l'ensemble soit achevé le 31 décembre 2006 - date jugée irréaliste par certaines organisations agricoles. Le ministère de l'environnement a, pour sa part, demandé un renforcement du volet agronomique (gestion des effluents d'élevage) et un traitement global des problèmes de chaque bassin versant.

Le maintien global du niveau des subventions s'est accompagné de la révision de certains plafonds, et le coût total prévisible du PMPLEE avoisinera 1,3 milliard d'euros, près de 105 000 élevages pouvant bénéficier du programme. Comme dans le précédent programme, les techniciens des chambres d'agriculture et des directions départementales de l'agriculture et de la forêt (DDAF) sont chargés d'assister les exploitants dans leurs démarches, chaque DDAF jouant le rôle de « guichet unique » pour la réception des documents administratifs. L'intégration des élevages doit désormais s'effectuer selon une logique géographique, des zones prioritaires étant définies, éventuellement en dehors des zones vulnérables, selon des critères stricts de pollution (taux de nitrate, eutrophisation, bactériologie).

Par ailleurs, l'agriculteur est désormais tenu de présenter un projet agronomique pour obtenir les soutiens, ce qui vise à éviter l'octroi de subventions à des investissements réalisés dans le seul but d'accroître la productivité de l'exploitation. Enfin, le PMPLEE ajoute aux études et équipements qui pouvaient déjà donner lieu au versement d'une subvention (matériels permettant de ne pas mélanger les effluents avec les eaux de pluie, matériels d'homogénéisation du lisier, matériels d'épandage et systèmes d'alimentation) le contrôle de conformité de la réalisation des grands ouvrages de stockage des effluents (contenance supérieure à 250 mètres cubes) ainsi que la maîtrise d'œuvre des travaux aidés, ce qui peut comprendre notamment les frais d'étude de l'insertion paysagère des ouvrages apparents. Le recensement des agriculteurs souhaitant participer au nouveau programme est clos depuis le 31 décembre 2002 et l'adhésion de la profession semble acquise.

Aux termes du décret n° 2002-26 du 4 janvier 2002 relatif aux aides pour la maîtrise des pollutions liées aux effluents d'élevage, les élevages placés en dehors des zones vulnérables sont éligibles à ces subventions s'ils sont soumis au régime d'autorisation des installations classées pour la protection de l'environnement (ou, pour les élevages bovins, s'ils comptent plus de 90 UGB), dans la limite des moyens des agences de l'eau concernées. Il est hélas probable que certaines agences de l'eau, telles que l'agence Loire-Bretagne, ne pourront guère aider les agriculteurs en dehors des zones vulnérables compte tenu de l'importance des zones vulnérables dont elles ont la charge.

**b) Un dispositif dont l'efficacité est contestée**

S'agissant du premier PMPOA, le constat de l'absence de résultats significatifs sur la qualité des eaux s'est doublé d'une critique de principe, résumée par cette formule : « *Les pouvoirs publics paient pour que des normes, obligatoires par définition, soient appliquées* » (*La qualité de l'eau et de l'assainissement en France*, rapport de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et techniques, 19 mars 2003). Dès lors qu'avaient été instituées, dans le prolongement de la « directive nitrates », des normes contraignantes pour réduire les rejets azotés plutôt que des formules incitatives, il était peu cohérent d'accorder les compensations financières à certains agriculteurs volontaires seulement. Tous les agriculteurs devant respecter une réglementation à portée générale, l'habillage contractuel caractérisant les aides du PMPOA perdait de son sens.

Par ailleurs, les écarts de moyens entre les agences de l'eau conduisent naturellement à des disparités territoriales dans les soutiens financiers pouvant être accordés aux agriculteurs – les missions d'inspection précitées ont mis en évidence des écarts de 1 à 4 entre régions. La prise en charge obligatoire par ces agences, aux budgets inégaux, d'un tiers du coût des aides, aboutit mécaniquement à des versements dont l'importance varie selon les territoires. Elle accroît donc non seulement les inégalités de traitement entre les agriculteurs des différentes régions mais aussi la contrainte budgétaire pesant sur l'ensemble du programme.

La faiblesse du soutien accordé aux petites exploitations – et même son absence, en dehors des zones vulnérables – est une autre source importante d'inquiétude. Certes, les élevages modestes ne sont pas à l'origine de la plus grande part des rejets azotés, mais leurs lacunes techniques peuvent occasionner de nombreuses pollutions accidentelles, et les faibles moyens dont ils disposent justifient précisément une aide publique. La mise aux normes des élevages qui ne sont pas soumis à autorisation dans le cadre du régime des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) devrait donc être encouragée sur l'ensemble du territoire national, le cas échéant en dehors du PMPLEE. Votre rapporteure estime que le Gouvernement doit rechercher sans délai des solutions appropriées pour que de telles aides soient mises en place (*voir III B*).

D'un point de vue méthodologique, la prescription de mesures de protection devrait reposer sur des critères directement en rapport avec l'objectif visé, à savoir la réduction des rejets d'azote dans le milieu. A cet égard, le maintien, pour la prescription de mesures sur le fondement du décret n° 2001-34 du 10 janvier 2001, de seuils relatifs à la taille des élevages n'est pas satisfaisant : il serait préférable de faire référence à la quantité d'azote produite par l'exploitation (la quantité moyenne d'azote rejetée par chaque type d'animaux en fonction de son alimentation est connue).

Cette plus grande finesse devrait bien entendu s'accompagner du renforcement des instruments de surveillance du taux de nitrates et de contrôle du respect des prescriptions. L'expertise requise pour ces derniers n'est pas nécessairement élevée : la couverture hivernale des sols, le non retournement des prairies, le nombre d'animaux ou la présence de bandes enherbées aux abords de

cours d'eau sont des éléments aisément vérifiables. Sans cet effort, aucune évaluation fiable de l'efficacité du programme ne pourra être menée en vue de son adaptation. En outre, comme le souligne le rapport précité du Commissariat général du plan (p. 185), « *en instaurant des obligations réglementaires sans pouvoir contrôler leur respect, on risque d'affecter gravement la crédibilité de l'action publique* ».

### **3. Les exigences communautaires relatives aux produits phytosanitaires, leur application nationale et les évolutions en cours**

#### ***a) Un système d'autorisation de mise sur le marché bien encadré***

#### **\*La directive 91/414/CEE du Conseil du 15 juillet 1991 concernant la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques : un cadre harmonisé pour l'homologation des produits**

Ce texte de référence a jeté les bases d'un processus d'harmonisation des procédures d'enregistrement et d'autorisation de mise sur le marché des produits phytosanitaires dans les Etats membres de l'Union européenne, en renforçant les standards à respecter.

La directive fixe comme principe de base que les autorisations de mise sur le marché sont des autorisations nationales dont les conditions de délivrance sont harmonisées :

– dès l'entrée en vigueur de la directive pour les préparations contenant une substance active nouvelle, puisque celle-ci doit être inscrite sur la liste positive communautaire prévue à l'annexe I de la directive. Le demandeur d'une autorisation de mise sur le marché doit donc déposer un dossier européen et l'autorisation est délivrée au terme d'une évaluation conduite en commun par l'ensemble des Etats membres, sur la base d'exigences homogènes fixées par l'annexe II de la directive ;

– progressivement pour les préparations composées de substances actives existantes, c'est-à-dire autorisées dans un ou plusieurs Etats membres de l'Union européenne avant le 25 juillet 1993. L'Union européenne s'est donnée pour tâche de réexaminer toutes les substances actives anciennes (qui sont de 800 à 900) sur une période de 12 ans découpée en tranches auxquelles correspondent des listes de produits soumis à examen ; force est de constater aujourd'hui qu'un très grand retard a été pris dans ce domaine.

#### **\* L'autorisation de mise sur le marché français repose sur deux critères : l'innocuité et l'efficacité**

Le cadre juridique français est fixé par le décret n° 94/359 du 5 mai 1994 relatif au contrôle des produits phytosanitaires et par l'arrêté du 6 septembre 1994, portant application dudit décret.

Pour qu'un produit phytopharmaceutique obtienne une autorisation de mise sur le marché français (c'est-à-dire qu'il soit homologué pour qu'en soient permises

la distribution, la commercialisation et l'utilisation), le demandeur de cette autorisation doit prouver d'une part l'innocuité de ce produit pour l'homme (utilisateur et consommateur) et l'environnement, d'autre part l'efficacité et la sélectivité du produit sur la ou les cultures traitées.

Les autorisations de mise sur le marché, délivrées par le ministre chargé de l'agriculture pour un produit donné et pour un ou plusieurs usages agricoles donnés, sont valables 10 ans à compter de la première autorisation donnée pour un usage et sont renouvelables. Elles peuvent en outre être retirées à tout moment, notamment lorsque des faits nouveaux conduisent à reconsidérer l'évaluation du risque pour l'homme ou l'environnement. L'évaluation du risque est conduite par la Commission d'étude de la toxicité des produits antiparasitaires à usage agricole et assimilés.

L'homologation consiste donc à autoriser l'usage d'un produit particulier et à donner, par la même occasion, des indications sur les modalités d'utilisation de ce produit. Elle repose donc sur un travail de gestion du risque, qui permet d'avancer en s'appuyant sur les relais que sont les instituts techniques.

#### ***b) Les difficultés rencontrées sur le terrain***

##### **\* L'absence d'informations sur les quantités d'intrants**

Dans un objectif environnemental de diminution ciblée de l'utilisation de certains produits phytosanitaires, le problème de fond réside aujourd'hui moins dans l'évaluation des risques que dans les difficultés rencontrées par l'administration pour accéder aux données relatives aux intrants, aucune information n'étant obligatoire sur la consommation de pesticides. Nous ne disposons donc d'aucune vision globale des intrants à un échelon régional, ce qui rend bien évidemment d'autant plus difficiles les tentatives de réduction de ces derniers ou tout au moins de mise en œuvre de mesures correctives.

##### **\* Des préconisations insuffisantes**

Bien que l'homologation des produits phytosanitaires donne lieu à des indications sur les modalités d'utilisation de ces produits, on constate que les préconisations aux agriculteurs concernant l'usage des substances, notamment en fonction des surfaces et de la nature des cultures, sont insuffisantes.

<p><b>Sur ce point, les instituts techniques ont un rôle déterminant à jouer pour améliorer les pratiques en diffusant l'information auprès des agriculteurs ; ce rôle doit être renforcé.</b></p>
----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

##### **\* Les difficultés en matière d'évaluation de l'écotoxicologie des produits**

L'écotoxicologie constitue un nouveau champ disciplinaire qui donne lieu à de nombreuses recherches. Pour l'instant, les plus grandes difficultés rencontrées sont liées aux variations des milieux, qui rendent délicates les généralisations des résultats des études menées.

**\* La nécessité d'assurer une gestion des risques cohérente et coordonnée**

Si le ministère chargé de l'agriculture s'est engagé dans des actions de préconisations, on peut regretter que les chambres d'agriculture ou les instituts techniques adoptent parfois des stratégies divergentes. Les agriculteurs sont donc relativement démunis face à la multiplicité d'informations non coordonnées, alors que parallèlement, leur environnement technique se complexifie toujours davantage.

On peut également regretter le manque de coordination des actions des administrations (agriculture, santé, environnement), qui conduit à un dispositif de surveillance insuffisant et à l'absence de mesures correctives systématiques. Sur ce point, une expertise de l'Agence française de sécurité sanitaire environnementale serait opportune et permettrait probablement de mettre en place un dispositif de suivi plus cohérent et efficace.

Enfin, si l'homologation des produits constitue un vecteur d'orientation des pratiques agricoles, elle nécessite d'être décidée avec clairvoyance, pour éviter toute incohérence des décisions publiques ; on peut ainsi songer aux molécules qui sont autorisées puis retirées du marché, telle l'atrazine, dont l'interdiction en septembre 2001 a résulté d'une décision qui traduisait la défaillance des mesures de gestion du risque au plan collectif pour en corriger l'utilisation.

**\* Les incertitudes sur les mélanges de produits phytosanitaires et l'application du principe de précaution**

Certaines pratiques, si elles sont autorisées, comportent des conséquences pour l'instant difficiles à mesurer et qui donnent lieu à des mesures de précaution. C'est en particulier le cas des mélanges de produits phytosanitaires, qui consistent à associer, dans le cadre des pulvérisations, plusieurs spécialités phytopharmaceutiques. Celles-ci bénéficient en général d'une homologation à titre individuel, mais il existe des pratiques associant à des spécialités homologuées des produits chimiques qui n'ont reçu aucune autorisation.

Ainsi que le souligne l'avis, paru le 21 septembre 2002 au Journal Officiel, du ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales aux opérateurs responsables de la mise sur le marché, aux distributeurs et aux utilisateurs de produits phytopharmaceutiques, **les mélanges sont utilisés sur le terrain pour des considérations techniques** (lutte simultanée contre plusieurs organismes nuisibles pouvant être présents concomitamment, recherche de réduction des doses, stratégie de gestion des résistances) **ou économiques** (réduction et optimisation du nombre de passages, d'où une plus grande productivité).

**La pratique des mélanges n'est donc pas condamnable dans son principe.**

**Toutefois, des interrogations sont apparues quant aux risques pour la santé ou pour l'environnement que comportent de telles pratiques**, pourtant adoptées de longue date par les agriculteurs. En application de l'article L. 253-1 du code rural, du décret n° 94-359 du 5 mai 1994 relatif au contrôle des produits

phytopharmaceutiques (articles 6, 7 et 17) et de l'arrêté du 6 septembre 1994 portant application de ce décret (annexes II et III), seules sont autorisées les combinaisons de produits phytopharmaceutiques entre eux ou avec d'autres produits ayant fait l'objet d'une autorisation de mise sur le marché, précédée nécessairement d'un examen destiné à vérifier leur efficacité et leur innocuité. L'avis précité du ministère chargé de l'agriculture a néanmoins estimé nécessaire d'en améliorer l'évaluation et la transparence, dans l'intérêt de la protection de la santé et des milieux.

Dans ce contexte, la Commission d'étude de la toxicité des produits antiparasitaires à usage agricole a rendu un avis concernant les mélanges de produits phytosanitaires, qui met l'accent sur les incertitudes scientifiques qui pèsent sur ces substances :

– dans le cadre des procédures de demande d'autorisation de mise sur le marché, le processus actuel d'évaluation ne couvre pas totalement le domaine des mélanges de préparations phytopharmaceutiques autorisées entre elles, avec des adjuvants autorisés ou avec des produits non autorisés. Or, des incompatibilités physiques ou chimiques entre plusieurs préparations phytopharmaceutiques peuvent induire des risques plus ou moins importants pour les utilisateurs et l'environnement. Néanmoins, la Commission estime extrêmement difficile d'évaluer les effets toxiques des mélanges pour l'homme compte tenu de la complexité et de la variabilité des mélanges ; elle souligne également que si des études menées en laboratoire ont démontré une additivité des effets toxiques des substances présentes dans les mélanges, l'exposition environnementale est très différente des conditions de laboratoire, les pesticides se retrouvant dans l'eau avec de nombreux autres produits, en concentration variable, dont la toxicité n'est pas forcément connue ;

– il convient également de s'interroger sur les effets, notamment à long terme, de traitements successifs à quelques heures d'intervalle, voire quelques jours.

Compte tenu de ces incertitudes, la Commission d'étude de la toxicité des produits antiparasitaires à usage agricole a recommandé que les mélanges soient évalués avant utilisation en tenant compte des bonnes pratiques agricoles, et qu'une surveillance post-homologation soit instituée en établissant un recueil des incidents.

**En conséquence, le ministère chargé de l'agriculture a décidé de retenir l'homologation d'une liste « positive » de mélanges officiellement autorisés.** Les instituts techniques, en relation avec les firmes ont alors été chargés d'élaborer une liste exhaustive des mélanges de produits présentant un intérêt agronomique.

Par ailleurs, l'avis aux opérateurs émis par le ministère chargé de l'agriculture a souligné l'importance pour chaque fabricant, chaque prescripteur et utilisateur de produits phytopharmaceutiques de veiller à limiter les dérives sur le terrain en matière de mélanges, notamment ceux associant insecticides et fongicides, dans l'attente de leur évaluation et de la fixation de mesures de gestion du risque appropriées.

Le ministère chargé de l'agriculture a en outre décidé un retrait national en 2003 des produits phytopharmaceutiques à base de substances actives non soutenues au niveau européen par les firmes dans le cadre de leur réévaluation : l'utilisation de

ces produits sera autorisée jusqu'au 31 décembre 2003, mais leur distribution sera interdite au-delà du 31 décembre 2002, sauf pour les produits « amateurs » et « espaces verts », pour lesquels l'échéance a été fixée au 30 juin 2003. En outre, des fiches par culture, comportant pour chaque usage les produits retirés, devront être diffusées par la filière ou par les professionnels.

Le dispositif réglementaire actuel, s'il a fait la preuve d'une relative efficacité, tend donc à évoluer en fonction notamment des avancées scientifiques. Des réflexions sont d'ailleurs actuellement en cours, qui pourraient conduire à l'adoption de nouvelles normes.

### *c) Les pistes de réflexion actuelles*

#### **\* Aller au-delà d'un simple objectif de réduction des quantités consommées ?**

Il ne faut pas forcément tendre vers un objectif purement quantitatif, comme l'a fait le Parlement européen, en proposant de réduire de 50 % la consommation de produits phytosanitaires. En effet, **l'industrie phytosanitaire s'adapte et propose aujourd'hui des produits actifs à de très faibles doses**, qui posent par ailleurs des problèmes lourds s'agissant de leur évaluation.

**Fixer un objectif purement quantitatif n'a donc que peu de sens, quand il s'agit en réalité de travailler sur la gestion des risques en écartant les substances les plus dangereuses.**

Par définition, les produits phytosanitaires ne sont pas « anodins » pour les milieux. Il convient donc d'éliminer les plus toxiques d'entre eux, mais surtout de contrôler en continu les produits après leur mise sur le marché pour éventuellement rétroagir.

#### **\* Vers un contrôle des pulvérisateurs ?**

La réglementation actuelle se révèle plus particulièrement axée sur le début et la fin du cycle de vie des pesticides, à savoir en amont l'autorisation de mise sur le marché, les restrictions d'usage de matières actives ou l'établissement de listes positives des substances pouvant être employées pour certaines cultures et, en aval, la fixation de limites maximales en résidus pour les denrées alimentaires et les aliments pour animaux.

Des réflexions sont actuellement en cours pour instituer des contrôles accrus lors de la phase intermédiaire d'utilisation de ces produits. Si l'on constate que ce sont surtout les mesures de sensibilisation et les actions volontaires, telles que l'opération Phyto-Mieux, qui sont privilégiées, l'idée est aujourd'hui émise d'instituer un contrôle des pulvérisateurs.

C'est par exemple le cas dans la communication de la Commission européenne au Parlement européen et au Comité économique et social intitulée « Vers une stratégie thématique concernant l'utilisation durable des pesticides » (COM/2002/349), qui évoque la possibilité de mettre en œuvre des vérifications

techniques régulières et une certification du matériel d'application. La Commission fait d'ailleurs remarquer que de tels systèmes sont déjà en application dans plusieurs Etats membres et estime qu'au vu de ces expériences, les dispositifs obligatoires sont plus efficaces que ceux fonctionnant sur une base volontaire.

**Votre rapporteure est favorable à cette solution, qui permettrait de généraliser les initiatives actuelles qui reposent sur une charte interprofessionnelle, telles que Phyto-Mieux ou Pulvé-Mieux et qui ont fait la preuve de leur efficacité.**

Les activités agricoles sont donc soumises à une réglementation d'origine communautaire abondante afin de limiter leur impact sur l'environnement. Cet encadrement des pratiques agricoles est renforcé par la fixation d'objectifs environnementaux en matière de qualité des milieux et notamment de qualité de l'eau.

#### **4. Des impératifs de qualité des eaux**

##### *a) La condamnation de la France pour la qualité de ses eaux*

La législation communautaire se caractérise par la fixation d'objectifs quantifiés en matière de qualité des eaux destinées à la consommation humaine. Le caractère contraignant de ces objectifs est d'ailleurs illustré par la jurisprudence.

En effet, la dégradation de la qualité de l'eau de plusieurs zones de captage en Bretagne ayant dépassé les valeurs limites prévues par les normes européennes, la Cour de justice des communautés européennes a condamné la France le 8 mars 2001 pour manquement à la directive 75/440/CEE du Conseil du 16 juin 1975 concernant la qualité requise des eaux superficielles destinées à la production d'eau alimentaire dans les Etats membres.

Cette condamnation a marqué le terme d'un recours engagé par la Commission européenne le 16 juillet 1999 et a sanctionné le résultat d'un triple manquement à la directive, qui prévoit :

– une teneur en nitrates inférieure à la valeur plafond de 50 mg/l, sachant que l'objectif à atteindre est constitué par la valeur cible de 25 mg/l ;

– la mise en œuvre par les Etats membres de plans d'action et d'un calendrier pour parvenir à une amélioration continue de la ressource au cours des dix années suivant la publication de la directive ;

– la notification à la Commission des cas éventuels d'utilisation d'une eau ne répondant pas aux critères de qualité requis, sous réserve de traitements appropriés inscrits dans un plan de gestion.

La Cour de justice des communautés européennes a fait droit aux griefs de la Commission sur ces trois points, jugeant en premier lieu que la France ne s'était pas conformée aux exigences de la directive, non seulement parce que les eaux de certains bassins de Bretagne ne respectaient pas le seuil de 50 mg/l mais, au-delà, parce qu'elle ne parvenait pas à démontrer une amélioration de la qualité des eaux

brutes alors même que, selon la Cour, ces résultats devaient être obtenus tout au long des dix années octroyées aux Etats membres par la directive.

La Cour a par ailleurs estimé que les plans d'action mis en œuvre par la France en application de la directive ne constituaient que des mesures partielles ou des réglementations fragmentaires, insuffisantes pour constituer le programme global exigé par la directive.

Enfin, de façon subsidiaire, la Cour a sanctionné l'absence de notification à la Commission, dans le délai prévu dans son avis motivé, de l'utilisation d'une eau de qualité insuffisante.

Par ailleurs, le tribunal administratif de Rennes a condamné l'Etat le 2 mai 2001, dans l'affaire qui l'opposait à la société Suez Lyonnaise des Eaux sur le district de Guingamp, pour carence des autorités administratives dans la mise en œuvre de leur pouvoir de police et transposition tardive de la directive du Conseil 91/676/CEE du 12 décembre 1991 concernant la protection des eaux contre la pollution par les nitrates à partir de sources agricoles.

Comme on le constate, les exigences établies par la réglementation en matière de qualité des eaux ont rapidement trouvé une traduction concrète et ne peuvent aujourd'hui être ignorées. Cette situation doit être suivie avec d'autant plus d'attention que de nouveaux objectifs de qualité des eaux ont été récemment fixés au niveau communautaire par la directive dite « directive-cadre sur l'eau ».

***b) De nouveaux objectifs de qualité des eaux avec la directive-cadre sur l'eau***

La directive 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau a introduit une réelle nouveauté en fixant des objectifs environnementaux de bonne qualité des eaux superficielles et souterraines.

Ainsi, la directive prévoit-elle, dans son article 4, que **les eaux de surface et les eaux souterraines doivent parvenir à « un bon état » au plus tard en 2015**, ce bon état étant par ailleurs défini dans les annexes de la directive. Les eaux de surface considérées comme « artificielles et fortement modifiées » doivent quant à elles atteindre « un bon potentiel écologique et un bon état chimique » dans le même délai. Toutefois, la directive autorise les Etats membres à réaliser des objectifs environnementaux moins stricts pour certaines masses d'eau et sous certaines conditions.

Par ailleurs, la directive dispose que le Parlement européen et le Conseil adoptent des mesures spécifiques visant à réduire progressivement, arrêter ou supprimer progressivement les rejets, émissions et pertes de certains polluants présentant un risque significatif. Ces mesures sont adoptées sur la base de propositions présentées par la Commission, et notamment une liste de « substances prioritaires ».

La décision n° 2455/2001/CE du Parlement européen et du Conseil, du 20 novembre 2001, établissant la liste des substances prioritaires dans le domaine de l'eau vise ainsi à classer par ordre de priorité les substances pour lesquelles seront fixées des normes de qualité et des mesures de réduction des émissions au niveau communautaire. Cette liste sera réexaminée et adaptée par la Commission européenne au plus tard en 2004.

**Une liste de 33 substances prioritaires a d'ores et déjà été adoptée ; on note que 13 d'entre elles sont utilisées dans les produits phytosanitaires. Il est donc probable que l'application de la directive-cadre sur l'eau aura des conséquences non négligeables sur l'activité agricole.**

La réglementation communautaire est donc abondante. Elle est complétée par une législation nationale qui se révèle, dans certains domaines, certes ambitieuse, mais aussi foisonnante et d'application délicate.

## **B.— UNE LEGISLATION NATIONALE AMBITIEUSE MAIS D'APPLICATION DELICATE**

La mission d'information a identifié, au sein de la législation nationale, trois réglementations particulières s'imposant à l'agriculture afin de limiter ses impacts sur l'environnement : la législation des installations classées pour la protection de l'environnement, la réglementation en matière de protection des captages et la taxe générale sur les activités polluantes.

### **1. Un régime des installations classées qui va au-delà des exigences communautaires**

#### *a) Des normes relativement contraignantes*

La réglementation de l'activité agricole dans un souci environnemental est ancienne : dès le décret du 15 octobre 1810 relatif aux ateliers et aux manufactures insalubres, incommodes ou dangereux, les porcheries ont ainsi été inscrites dans une nomenclature d'établissements « à surveiller ». Plusieurs lois se sont ensuite succédé pour arriver aux dispositifs réglementaires mis en place actuellement, désormais codifiés dans les articles L. 511-1 et suivants du code de l'environnement relatifs aux installations classées pour la protection de l'environnement.

#### **\* Les différents types de régimes**

Les installations agricoles de faible taille sont soumises au règlement sanitaire départemental (RSD). Le RSD est un arrêté préfectoral, établi sur la base d'une circulaire du ministre chargé de la santé. Ce règlement est adapté, après avis du conseil départemental d'hygiène, aux intérêts qu'il importe le plus de protéger dans le département où il s'applique.

Les installations de taille moyenne ou importante sont quant à elles soumises à la législation des installations classées pour la protection de

l'environnement. Cette législation a un champ d'application extrêmement large, puisqu'elle concerne :

- la protection de l'environnement contre toutes les atteintes qu'il peut subir, les dangers d'incendie et d'explosion, le bruit, la pollution de l'air et de l'eau, celles résultant des déchets ou les atteintes esthétiques ;
- l'encadrement et le contrôle des activités génératrices de nuisances ;
- la prévention des pollutions et des risques de l'installation elle-même, mais aussi de ceux qui se rattachent à l'exploitation de l'installation.

L'intervention de la loi se limite aux « installations », c'est-à-dire aux sources fixes de nuisances (bâtiments, ateliers, stockages, etc.). Parmi ces « installations », ne sont soumises à cette réglementation que celles où s'exercent des activités inscrites dans la « nomenclature des installations classées ». L'activité agricole est plus particulièrement concernée par cette réglementation dans le domaine de l'élevage, du séchage ou du stockage de céréales et de la viticulture.

Les procédures administratives applicables dépendent de la capacité de production. On distingue aujourd'hui deux régimes :

- les installations de taille moyenne sont soumises à déclaration, c'est-à-dire qu'elles sont tenues de déclarer aux préfets leur existence. L'établissement doit respecter des prescriptions types en matière de protection de l'environnement. Elles sont définies par arrêtés préfectoraux, pris après avis du conseil départemental d'hygiène, établis sur la base d'une circulaire du ministre chargé de l'environnement. Elles peuvent être renforcées au niveau local par les préfets pour tenir compte des précautions supplémentaires nécessaires à la protection de milieux particulièrement sensibles ou dégradés ;

- les installations de taille importante sont soumises au régime de l'autorisation, plus contraignant puisque le préfet délivre, par arrêté après enquête publique, une autorisation d'exploiter, dans un type d'installation, pour un niveau de production défini à l'avance. Cette autorisation porte sur une installation et non sur une personne. Elle est donc cessible à un autre exploitant, à condition d'en faire la déclaration auprès du préfet, et sous réserve que le nouvel exploitant ne modifie pas les modalités de fonctionnement définies dans l'arrêté.

#### \* Principales prescriptions

- La réglementation des installations classées impose notamment des **distances d'implantation** des locaux. L'implantation de bâtiments d'élevage (locaux d'élevage, aires d'exercice, de repos, d'attente, couloirs de circulation des animaux) et de leurs annexes (bâtiments de stockage de fourrages, silos, installations de stockage des aliments, ouvrages d'évacuation, de stockage et de traitement des effluents, aires d'ensilage, salle de traite, fromagerie) est ainsi interdite à moins de :

- 100 mètres de toute habitation ou local habituellement occupé par des tiers, stades, campings agréés et des zones destinées à l'habitation dans un document d'urbanisme opposable aux tiers (pour les élevages bovins et porcins soumis à déclaration, cette distance peut être réduite à 50 mètres si la stabulation est prévue sur litière) ;

- 35 mètres des berges de cours d'eau, des puits, forages et sources destinées à l'alimentation en eau potable ou à l'arrosage des cultures maraîchères ;
- 200 mètres des lieux de baignade (à l'exception des piscines privées) ;

Les distances d'implantation prévues s'appliquent pour la construction de nouveaux bâtiments d'élevage et la réaffectation d'un bâtiment agricole déjà construit, non utilisé pour l'élevage ou hébergeant une catégorie d'animaux différente. Elles s'appliquent également dans le cas d'une augmentation du cheptel de la catégorie d'animaux présente dans le bâtiment, voire à l'aménagement du bâtiment pour un autre type d'élevage.

En revanche, ces distances ne s'appliquent pas pour les travaux rendus nécessaires pour la mise en conformité des élevages existants en situation régulière, s'il n'y a pas augmentation des effectifs. Le préfet a par ailleurs la possibilité d'accorder des dérogations au respect de ces règles de distance dans un certain nombre de cas et sous certaines réserves.

- La législation des installations classées concerne également **l'aménagement des installations**, et notamment l'étanchéité des ouvrages, la séparation des réseaux d'eau pluviale et d'eau souillée ou encore le stockage des fumiers et des effluents liquides.

- Enfin, cette réglementation encadre également **les règles d'exploitation**, notamment concernant la gestion des déchets et des épandages, le traitement éventuel des effluents, la qualité de l'installation électrique, l'entretien des bâtiments et la maîtrise des bruits. C'est ainsi que la gestion de l'épandage des fumiers, lisiers et purins doit satisfaire à un certain nombre de prescriptions relatives à la protection de la qualité des eaux et du droit des tiers (instauration de reculs ou interdictions d'épandage par exemple). Un cahier d'épandage doit être tenu à disposition de l'inspecteur des installations classées et comporter différentes informations relatives aux dates d'épandage, au volume des effluents et quantité d'azote épandue, ou encore aux parcelles réceptrices.

Pour les installations classées soumises à autorisation, des dispositions supplémentaires sont encore prévues, comme par exemple la fixation d'un seuil maximal d'apports azotés.

***b) Des normes qui ne sont que partiellement respectées***

Suite à une enquête diligentée par la direction de la prévention des pollutions et des risques du ministère de l'écologie et du développement durable auprès des services vétérinaires départementaux, il est possible d'établir, certes à traits assez grossiers, une typologie des infractions les plus souvent rencontrées en élevage.

On doit noter que les pourcentages ci-dessous prennent en compte les réponses de 79 % des départements interrogés en France métropolitaine. En outre, on doit souligner que les infractions sont en partie constatées suite à la mise en oeuvre de thèmes d'action nationaux qui orientent les inspections réalisées. On doit donc se garder de considérer que les chiffres qui suivent sont un reflet totalement fidèle des infractions effectivement réalisées.

Pour l'année 2002, 130 infractions ont été constatées dans les départements ayant répondu :

– 22 % des infractions constatées étaient liées à l'exploitation de l'élevage sans déclaration ou autorisation préalable ;

– 17 % des infractions constatées étaient liées à un stockage inadapté des effluents d'élevage ou à leur rejet direct dans le milieu naturel ;

– 14 % des infractions constatées étaient liées au non respect du plan d'épandage ou des distances d'épandage vis-à-vis des tiers ;

– 13 % des infractions constatées étaient liées au non-respect des règles d'aménagement des bâtiments (pente des sols, collecte des effluents, etc.) ;

– 12 % des infractions constatées étaient liées au dépassement de l'effectif d'animaux ;

– 10 % des infractions constatées étaient liées à l'absence de cahier de fertilisation ;

– 5 % des infractions constatées étaient liées au non-respect d'arrêtés de mise en demeure ou de suspension d'activité ;

– 4 % des infractions constatées étaient liées au non-respect des distances d'implantation des bâtiments vis-à-vis des tiers ;

– 3 % des infractions constatées sont liées à d'autres causes (opposition à fonction, non-utilisation d'aliment biphase, odeurs).

Pour les six premiers mois de l'année 2003, 95 infractions ont été constatées dans les mêmes départements. Ainsi, au total, sur les 18 mois de l'année 2002 et du premier semestre 2003, 225 infractions ont été constatées, se répartissant comme suit :

– 21 % étaient dues à un stockage inadapté des effluents d'élevage ou à leur rejet direct dans le milieu naturel ;

- 21 % étaient dues à l'exploitation d'élevage sans déclaration ou autorisation préalable ;
- 16 % étaient dues au non-respect des règles d'aménagement des bâtiments (pente des sols, collecte des effluents, etc.) ;
- 11 % étaient dues au dépassement de l'effectif d'animaux ;
- 9 % étaient dues au non-respect du plan ou des distances d'épandage vis-à-vis des tiers ;
- 8 % étaient dues à l'absence de cahier de fertilisation ;
- 5 % étaient dues au non-respect des distances d'implantation des bâtiments vis-à-vis des tiers ;
- 5 % étaient dues au non-respect d'arrêtés de mise en demeure ou de suspension d'activité ;
- 4 % des infractions étaient dues à d'autres causes (déchets ou cadavres laissés à l'abandon, bruit, opposition à fonction, pullulation de mouches).

Au vu de l'enquête diligentée par le ministère de l'écologie et du développement durable, on ne dispose pas de données permettant de retracer l'évolution, dans le temps, du nombre d'infractions constatées. Toutefois, les résultats de l'enquête permettent de conclure que la législation des installations classées n'est que partiellement respectée par les agriculteurs.

**Cette situation, au moins en partie imputable à la complexité et au foisonnement des règles édictées, nécessite que soient prises des mesures correctives, allant dans le sens de la simplification des normes et de l'information des exploitants agricoles.**

## **2. Les insuffisances du régime de protection des captages**

### ***a) Les périmètres de protection : une procédure lourde***

Une réglementation protectrice des points de captage d'eau destinée à l'alimentation humaine a été instituée à l'article L. 1321-2 du code de la santé publique, pour prévoir la définition de périmètres de protection à l'intérieur desquels doivent être établies les servitudes administratives nécessaires pour assurer la protection des eaux destinées à être captées et distribuées. Il s'agit donc d'écarter des points d'eau les sources potentielles de pollution chronique ou accidentelle.

Cet article du code de la santé publique ainsi que le décret n° 89-3 du 3 janvier 1989 qui en porte application, déterminent trois types de périmètres de protection :

- le périmètre de protection immédiate, dont l'objectif est d'interdire toute introduction directe de substances polluantes dans l'eau prélevée et d'empêcher la dégradation des ouvrages. Il doit être acquis en pleine propriété par le maître d'ouvrage du captage ;

– le périmètre de protection rapprochée, à l'intérieur duquel les activités, dépôts, installations, susceptibles d'entraîner une pollution de nature à rendre l'eau impropre à la consommation humaine, doivent être interdits, les autres pouvant faire l'objet de prescriptions et de surveillance particulières ;

– le cas échéant, le périmètre de protection éloignée, à l'intérieur duquel peuvent être réglementés les activités, dépôts ou installations en raison de la nature ou de la quantité des produits polluants qui y sont liées.

Les périmètres de protection rapprochée et éloignée peuvent ainsi intéresser l'activité agricole et notamment les épandages d'effluents agricoles et d'engrais, mais également leur stockage.

### ***b) De réelles insuffisances***

En raison de sa lourdeur, la procédure de délimitation de périmètres de protection des captages se révèle insatisfaisante. Le constat dressé par l'Office parlementaire des choix scientifiques et technologiques <sup>(1)</sup> est d'ailleurs éclairant : « en 2001, sur les 35 171 points de prélèvements d'eau destinés à la consommation humaine, 12 786, soit 35,3 % seulement bénéficiaient de périmètres de protection. En excluant les procédures en cours, près de 22 800 captages ne bénéficient pas des périmètres de protection obligatoires depuis, selon les cas, 8 ou 37 ans... Les résultats sont très variables selon les régions, avec notamment de très bons résultats en Alsace (72 % des captages bénéficient de périmètres de protection) et en particulier dans le Haut-Rhin (avec un taux record de 87 %), mais dans douze départements, le pourcentage des captages couverts par un périmètre de protection est inférieur à 10 %. ». Ainsi, le Conseil national d'évaluation estime dans son rapport sur la politique de préservation de la ressource en eau qu'au rythme observé, il faudrait environ 20 ans pour que tous les captages soient dotés de périmètres de protection.

Comme le souligne par ailleurs la même instance <sup>(2)</sup>, la procédure d'établissement des périmètres de protection des captages est particulièrement longue et compliquée. Elle suppose de nombreux allers et retours entre les collectivités compétentes pour la distribution d'eau potable et l'administration et comporte de multiples points de blocage, comme par exemple la réalisation d'enquêtes d'utilité publique, l'inscription des servitudes au bureau des hypothèques ou l'indemnisation de ces servitudes.

En outre, le coût des périmètres de protection peut se révéler élevé voire prohibitif pour les captages dont la situation est particulière (par exemple, les captages exploitant des nappes peu profondes et sans protection naturelle).

On peut enfin noter que le dispositif des périmètres de protection n'est pas forcément efficace pour traiter toutes les situations. S'il est bien adapté aux pollutions accidentelles, cela est nettement moins le cas pour réduire les effets des

---

(1) Rapport de M. Gérard Miquel, sénateur, sur la qualité de l'eau et de l'assainissement en France, n° 705 Assemblée nationale, n° 215 Sénat, mars 2003, p. 91.

(2) Conseil national de l'évaluation – Commissariat général du plan, « La politique de préservation de la ressource en eau destinée à la consommation humaine », la Documentation française, septembre 2001.

pollutions diffuses, notamment les pollutions azotées d'origine agricole, qui sont aujourd'hui majoritaires. Comme le note le Conseil national d'évaluation, « *les surfaces des zones d'alimentation sur lesquelles il faudrait réduire les pertes d'azote vers le sous-sol pour obtenir un effet significatif sur la qualité de l'eau prélevée sont beaucoup plus étendues que les surfaces habituelles des périmètres de protection (le plus souvent inférieures à la centaine d'hectares). Les résultats observés des modifications de pratiques agricoles sur des surfaces limitées au voisinage des captages le confirment, apparaissant le plus souvent décevants même si l'on a bien pris en compte le retard inévitable de la constatation d'effets par rapport à l'amélioration des pratiques agricoles ou aux changements d'occupation du sol* »<sup>(1)</sup>.

La procédure des périmètres de protection semble donc aujourd'hui peu satisfaisante : elle se révèle peu adaptée pour traiter du problème fondamental des pollutions diffuses et sa lourdeur a conduit aujourd'hui à des situations de véritable blocage.

**Il semble au moins nécessaire de simplifier cette procédure pour en améliorer l'efficacité.** A cet égard, l'inscription au bureau des hypothèques des servitudes résultant des périmètres de protection est particulièrement contraignante, d'autant plus qu'en application de l'article L. 126-1 du code de l'urbanisme, ces servitudes doivent en outre figurer en annexe du plan local d'urbanisme, ce qui semble tout à fait suffisant pour assurer la publicité nécessaire à ces mesures.

**Il conviendrait donc de supprimer la procédure d'inscription au bureau des hypothèques des servitudes résultant des périmètres de protection des captages.**

### **C.— LA CONTRIBUTION FINANCIERE DES AGRICULTEURS A LA PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT**

Si l'activité agricole a un impact indéniable sur l'environnement, on ne peut montrer du doigt les agriculteurs en les taxant d'irresponsabilité. Comme on le verra plus loin, ceux-ci se sont souvent engagés, de manière volontaire, dans des démarches de développement durable visant à concilier leur métier avec les équilibres écologiques. Mais les agriculteurs sont aussi financièrement sollicités pour préserver l'environnement, qu'il s'agisse des redevances qu'ils acquittent aux agences de l'eau ou de fiscalité écologique avec la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP), dont on verra qu'elle reste perfectible.

#### **1. Une contribution au financement de la politique de l'eau avec les redevances acquittées aux agences de bassin**

##### **\* Présentation préalable du système de financement des agences**

Une première contribution financière du monde agricole aux politiques environnementales réside dans les redevances acquittées par celui-ci aux agences de l'eau. La loi n° 64-1245 du 16 décembre 1964 relative au régime et à la répartition

---

(1) *Ibid.*, p. 227.

des eaux, qui a institué ces établissements publics, a fixé le principe selon lequel peuvent être réclamées des redevances en ce qui concerne la détérioration de la qualité de l'eau, c'est-à-dire la pollution. C'est le décret n° 66-700 du 14 septembre 1966 relatif aux agences de bassin qui a précisé les diverses catégories de redevables. Il s'agit des personnes publiques ou privées qui rendent l'intervention de l'agence nécessaire ou utile :

- soit parce qu'elles contribuent à la détérioration de la qualité de l'eau ;
- soit parce qu'elles effectuent des prélèvements sur la ressource en eau ;
- soit parce qu'elles modifient le régime des eaux dans tout ou partie du bassin.

Des redevances peuvent également être réclamées aux personnes publiques ou privées qui bénéficient de travaux ou ouvrages exécutés avec le concours de l'agence. On parle alors de « redevances bénéficiaires ».

Les redevances perçues répondent à plusieurs objets. Elles ont pour rôle essentiel de constituer des ressources financières nécessaires à l'action des agences, puisque leur montant est prédéterminé par celui du programme pluriannuel d'intervention de ces établissements. Elles doivent également permettre d'orienter le comportement des usagers en les incitant à maîtriser, dans l'intérêt du bassin, leur comportement de préleveur ou de pollueur. Enfin, ces redevances ne peuvent être appréhendées sans tenir compte du caractère fondamentalement redistributif des agences de l'eau. Dans cette optique, les redevances deviennent des cotisations « ouvrant droit » au bénéfice de subventions ou de prêts.

#### **\* La contribution des agriculteurs**

Dans ce contexte, les agriculteurs ont à acquitter deux types de redevances aux agences de l'eau : une redevance « ressource », liée aux prélèvements opérés (essentiellement pour l'irrigation) et une redevance « pollution », qui concerne les élevages.

Le mode de calcul de la **redevance « ressource »** est très variable d'un bassin versant à l'autre. Toutefois, on peut distinguer, en son sein, un premier type de redevance, dite « de prélèvement » ou « de captage d'eau », dont l'assiette est le volume d'eau prélevé ou capté, et un deuxième type de redevance, dite « de consommation », dont l'assiette est constituée par le volume d'eau non restitué à la ressource après prélèvement ou captage. Dans ce dernier cas, le calcul de la différence entre le volume prélevé et celui effectivement restitué est souvent délicat, ce qui a conduit la plupart des agences à instaurer des « coefficients d'usage » permettant de distinguer selon la « destination » des prélèvements.

S'agissant de la **redevance « pollution »**, un dispositif spécifique aux pollutions liées aux effluents d'élevage a été introduit par l'arrêté du 2 novembre 1993. Il se révèle extrêmement compliqué : la redevance est due par les élevages dont la taille est supérieure à un seuil, qui décroît au fil des ans ; elle peut être pondérée, et doit suivre un alignement entre les différents bassins ; elle suit en outre

un régime transitoire pour les élevages de volaille et dans les zones d'excédent structurel.

Ces deux mécanismes garantissent donc la participation financière des agriculteurs à la politique de l'eau. Comme l'a souligné notre collègue Jean-Claude Flory dans son récent rapport relatif aux redevances des agences de l'eau <sup>(1)</sup>, le débat est ouvert, de manière récurrente, sur les contributions respectives des différentes catégories d'usagers de l'eau. C'est notamment le rapport entre aides perçues et redevances acquittées qui est mis en question, des écarts importants étant observés entre usagers.

Comme le souligne le rapport de M. Jean-Claude Flory, sur la période 1997-2002, les contributions acquittées par les collectivités locales ont représenté 84,2 % des redevances perçues par les agences, celles des industries 14,6 % et l'agriculture n'a acquitté, quant à elle, que 1,2 % du montant total des redevances. S'agissant des aides perçues par les usagers, les collectivités ont bénéficié de 77,5 % de leur montant total sur la même période, l'industrie de 13 % et l'agriculture de 9,5 %.

Ainsi, **le ratio « aides / redevances » est globalement supérieur à 6 pour l'agriculture** : en moyenne, sur la période 1997-2002, les redevances versées par les agriculteurs se sont élevées à 15 millions d'euros (2 millions au titre de la redevance « pollution » et 13 millions au titre de la redevance « ressource »), tandis que les aides versées sur la même période se sont élevées en moyenne à 94 millions d'euros (59 millions au titre de la pollution et 35 millions au titre de la ressource).

Cette situation est aujourd'hui de plus en plus décriée. **On aurait pourtant tort, partant de ce constat, de « montrer du doigt » les agriculteurs en réclamant un rééquilibrage total entre les différents usagers.**

Plusieurs points doivent en effet être soulignés :

– en premier lieu, **la contribution financière des agriculteurs ne peut être résumée aux redevances qu'ils acquittent.** On doit en particulier mentionner la **taxe générale sur les activités polluantes**, qu'ils paient lors de l'achat de produits antiparasitaires à usage agricole. Le produit de celle-ci s'élevait à 42,9 millions d'euros en 2002, ce qui est loin d'être négligeable. Il est d'ailleurs tout à fait regrettable que ce produit d'une fiscalité prétendument écologique soit affecté au budget général de l'Etat pour financer des politiques qui n'ont aucun lien avec l'environnement ;

– en deuxième lieu, comme on l'a observé plus haut, **les agences de l'eau ont une mission redistributrice essentielle au sein du bassin versant.** Leur système de financement n'offrirait, à cet égard, qu'un faible intérêt s'il devait se limiter à opérer une mutualisation des concours financiers au sein d'une même catégorie d'usagers, sans transferts vers d'autres catégories. Or, on ne peut que

---

(1) Jean-Claude Flory, « Les redevances des agences de l'eau : enjeux, objectifs et propositions d'évolution dans la perspective de la réforme de la politique de l'eau », Rapport au Premier ministre et à la ministre de l'écologie et du développement durable, octobre 2003.

constater l'attachement de l'ensemble des acteurs de l'eau à cette vocation redistributrice des agences ;

– enfin, **le système actuel des redevances sera prochainement révisé** pour mettre un terme à son caractère inconstitutionnel, lié au fait que ces « impositions de toute nature » ne sont pas autorisées par le Parlement. **Cette révision constituera l'occasion de resserrer les écarts de contributions entre catégories d'usagers, sans pour autant chercher à aboutir à un ratio « aides / redevances » identique pour chacune d'entre elles.**

Une telle unification n'est effectivement pas envisageable, en raison de la forte croissance du volume des aides accordées par les agences à l'agriculture sur les dernières années. Dans certains bassins particulièrement concernés par la mise aux normes des élevages, tel le bassin Loire-Bretagne, un dispositif totalement unifié deviendrait forcément inopérant : pour maintenir le niveau d'aides actuel, le poids financier des redevances dues par les agriculteurs devrait augmenter significativement et deviendrait, pour la plupart des exploitations, insupportable.

## **2. La taxe générale sur les activités polluantes : un dispositif à l'efficacité controversée**

La taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1999. Alors qu'elle avait initialement vocation à se substituer aux cinq taxes qui étaient affectées jusqu'alors à l'ADEME (taxe parafiscale sur la pollution atmosphérique, taxe parafiscale sur les huiles de base, taxe d'atténuation des nuisances sonores, taxe sur le stockage des déchets ménagers et taxe sur le traitement et le stockage des déchets industriels spéciaux), elle a vu son champ considérablement élargi par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2000, puisqu'elle a été notamment étendue à la consommation et à la livraison sur le marché intérieur de produits antiparasitaires à usage agricole.

### **CHAMP D'APPLICATION DES PRODUITS ANTIPARASITAIRES A USAGE AGRICOLE**

En application de l'article L. 253-1 du code rural, sont des produits antiparasitaires à usage agricole :

1° Les antiseptiques et les anticryptogamiques (variété de bouillie) destinés à la protection des cultures et des matières végétales ;

2° Les herbicides ;

3° Les produits de défense contre les vertébrés et invertébrés nuisibles aux cultures et aux produits agricoles ;

4° Les adjuvants vendus seuls ou en mélange et destinés à améliorer les conditions d'utilisation des produits cités ci-dessus ;

5° Les produits de défense des végétaux contre les attaques bactériennes et virales, ainsi que tout produit autre que les matières fertilisantes et les supports de culture, destinés à exercer une action sur les végétaux et sur le sol ;

6° Les produits utilisés en agriculture et destinés à la lutte contre des organismes animaux ou végétaux vecteurs de maladies humaines ou animales, à l'exception des médicaments ;

Sont également considérés comme produits antiparasitaires les produits destinés à l'assainissement et au traitement antiparasitaire des locaux, matériels, véhicules ou dépendances, utilisés :

– pour le transport, la réception, l'entretien et le logement des animaux domestiques ou pour la préparation et le transport de leur nourriture ;

– pour la récolte, le transport, le stockage, la transformation industrielles et la commercialisation des produits d'origine animale ou végétale ;

– pour la collecte, le transport et le traitement des déchets d'origine animale ou végétale.

La taxe ainsi instituée sur les produits antiparasitaires est **assise sur le poids net des substances dangereuses qui entrent dans la composition des produits** ; ces substances sont classées dangereuses selon des critères définis par arrêtés pris pour l'application de l'article R. 231-51 du code du travail. Ce dernier précise diverses catégories dans lesquelles peuvent être classées comme dangereuses certaines substances et préparations : explosibles, comburantes <sup>(1)</sup>, extrêmement inflammables, facilement inflammables, inflammables, très toxiques, toxiques, nocives, corrosives, irritantes, sensibilisantes, cancérigènes, mutagènes, toxiques pour la reproduction, et enfin dangereuses pour l'environnement.

La TGAP est **modulée selon sept catégories qui dépendent de leur niveau de nocivité pour l'homme et les milieux naturels**. Son assiette est large, puisqu'environ 100 millions de tonnes de pesticides sont consommées en moyenne chaque année en France. L'Union des industries de la protection des plantes (UIPP) estime ainsi que 28 409 tonnes de cuivre et soufre et 68 527 tonnes de produits de synthèses ont été vendues en France en 2001, année pourtant marquée par une certaine contraction des quantités commercialisées. La taxe est perçue auprès des personnes physiques ou morales qui livrent sur le marché intérieur ou mettent à la consommation des produits antiparasitaires à usage agricole.

On aurait pu attendre de la TGAP assise sur les produits antiparasitaires qu'elle réponde à la théorie dite du « double dividende », selon laquelle la fiscalité écologique doit à la fois permettre d'infléchir les comportements par ses effets incitatifs ou dissuasifs tout en procurant de nouvelles recettes qui seront affectées à la protection de l'environnement.

Il semble qu'on en soit bien loin. Certes, on a constaté en 2000 un recul marqué du chiffre d'affaires des industries de protection des plantes (il s'est établi à 1 895 millions d'euros contre 2 159 millions d'euros l'année précédente), mais il n'est pas sûr que ce phénomène soit à associer à une désincitation massive à l'emploi de produits phytosanitaires.

En effet, on constate que ce chiffre d'affaires s'est rétabli à 2 025 millions d'euros en 2001, d'après l'UIPP. Par ailleurs, selon Agreste <sup>(2)</sup>, si la mise en place de la taxe générale sur les activités polluantes au 1<sup>er</sup> janvier 2000 a modifié l'évolution des ventes de produits phytosanitaires, qui ont fortement progressé au dernier trimestre 1999, et chuté sur l'année 2000, on doit largement imputer ce phénomène à l'anticipation de la hausse des prix par les distributeurs et les agriculteurs qui ont avancé leurs achats dans le temps et constitué des stocks, surtout pour les produits fortement taxés et les pondéreux. Il est donc difficile, en l'état des données disponibles, d'établir avec certitude l'impact environnemental de la TGAP assise sur les produits antiparasitaires. On peut néanmoins noter que son produit est en nette croissance, puisqu'il s'est élevé à 18,27 millions d'euros en 2000, 35,74 millions d'euros en 2001 et 42,94 millions d'euros en 2002.

De nombreuses critiques ont été émises à l'encontre de la TGAP dite « Phyto » : reversée au budget général de l'Etat contrairement aux principes qui

---

(1) *qui provoquent la combustion d'autres corps.*

(2) *Ministère de l'agriculture et de la pêche – SCEES, Agreste conjoncture la note, 10-2001.*

devraient guider la fiscalité écologique, elle ne contribue pas à financer les investissements entrepris dans le domaine de l'eau, contrairement au système actuel des redevances perçues par les agences de l'eau.

Or, comme le souligne le récent rapport de notre collègue M. Jean-Claude Flory intitulé « Les redevances des agences de l'eau : enjeux, objectifs et propositions d'évolution dans la perspective de la réforme de la politique de l'eau », le déséquilibre du ratio « redevances / aides » du secteur agricole dans le système des agences de l'eau est nettement atténué si l'on prend en compte les contributions des agriculteurs correspondant à la TGAP, dont l'importance est significative au regard des aides accordées, celles-ci s'étant élevées en moyenne, sur la période 1997-2002, à 59 millions d'euros dans le domaine du traitement de la pollution.

**Il serait donc tout à fait légitime d'affecter aux agences de l'eau le produit de la TGAP assise sur les produits antiparasitaires, pour permettre aux agences de renforcer leur financement de mesures d'aides aux agriculteurs, dont on a observé la forte croissance ces dernières années. Cette mesure, simple dans sa mise en œuvre, constituerait un retour à l'esprit initial de la fiscalité écologique : celle-ci doit non seulement permettre d'orienter les comportements par ses effets incitatifs, mais également générer des recettes affectées à la préservation de l'environnement.**

Certains s'interrogent sur le principe même de la TGAP « Phyto », qui conduit à taxer l'usage de molécules en fonction de leur nocivité alors qu'elles sont, par ailleurs, homologuées et donc présumées satisfaire des exigences d'innocuité. Le fait que cette taxe s'applique de manière indifférenciée, dès le premier gramme, au nom du principe « pollueur-payeur », sans que soit établie de distinction entre les pratiques respectueuses de l'environnement et les utilisations abusives de produits phytosanitaires, est également décrié.

Ces arguments, s'ils sont compréhensibles, doivent toutefois être tempérés par l'argument fondamental qui milite en faveur de cette mesure de fiscalité écologique : la TGAP distingue plusieurs catégories de substances selon leur degré de nocivité et les modulations de taux permettent de tenir compte du caractère plus ou moins respectueux de l'environnement des pratiques agricoles. Le principe d'une taxe assise sur la toxicité des substances utilisées est, en tout état de cause, beaucoup moins critiquable que la non-affectation du produit de cette taxe à la préservation de l'environnement.

#### **D.— DES MESURES D'ACCOMPAGNEMENT VARIEES DONT CERTAINES DOIVENT ETRE ENCOURAGEES**

Les instruments à la disposition de la puissance publique pour favoriser une meilleure conciliation de la production agricole et de la préservation de l'environnement reposent essentiellement sur des normes dont le respect est obligatoire, qu'il s'agisse par exemple de la « directive nitrates » ou de la législation relative aux installations classées. L'amélioration de ces textes, bien que nécessaire, ne peut toutefois suffire à mobiliser les professionnels de l'agriculture. Ces derniers attendent également le développement de mesures d'accompagnement, qui offrent

un cadre souple permettant de responsabiliser ceux qui y adhèrent et de valoriser les pratiques agricoles les plus positives.

### **1. L'impact environnemental incertain des contrats territoriaux d'exploitation (CTE)**

En mettant en place les contrats territoriaux d'exploitation (CTE), la loi n° 99-574 du 9 juillet 1999 d'orientation agricole visait à formaliser dans un même document « *la nature et les modalités des prestations de l'Etat et les engagements de l'exploitant qui en constituent la contrepartie* ». Ces contrats constituaient en réalité la déclinaison française de la politique de développement rural européenne.

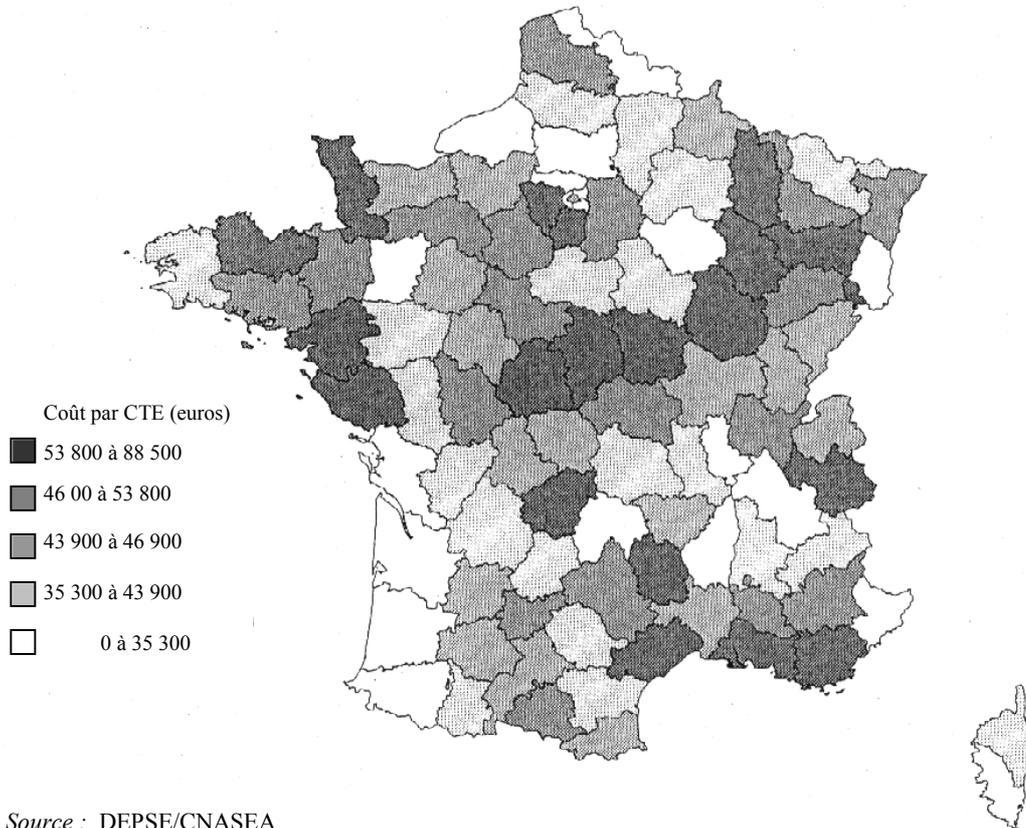
Si l'objet des CTE était évidemment très vaste, la dimension environnementale était nécessairement présente, puisque l'objectif de ces contrats était la mise en place de « *systèmes d'exploitation assurant un développement durable de l'agriculture* » (ancien article L. 311-3 du code rural).

Aux termes du décret n° 99-874 du 13 octobre 1999, les engagements de l'exploitant devant figurer dans le CTE touchaient d'une part à l'économie et à l'emploi, d'autre part à « *l'aménagement (et au) développement de l'espace rural et de l'environnement, en vue notamment de lutter contre l'érosion, de préserver la qualité des sols, les eaux, la nature et les paysages* ». A l'aide de contrats types arrêtés par le préfet de département, les agriculteurs devaient mettre au point leurs contrats prévoyant des actions, dont les objectifs et moyens étaient précisés dans un cahier des charges.

Le lancement des CTE a d'abord été perturbé par de nombreux dysfonctionnements, dus à la complexité des procédures, à la multiplicité des conditions d'éligibilité et à la réticence de certains exploitants. Puis, l'augmentation du nombre de contrats conclus (plus de 42 000) comme de l'aide moyenne par contrat (44 000 euros, soit le double des prévisions), en l'absence d'instrument de régulation budgétaire, a conduit à une progression des dépenses si importante que ce dispositif a dû être suspendu le 6 août 2002.

Le rapport demandé par le ministère en charge de l'agriculture au Comité permanent de coordination des inspections (COPERCI) a observé, le 5 juillet 2002 l'existence d'« *inégalités fortes entre les départements* », due à la faiblesse de l'encadrement budgétaire. La carte du coût départemental moyen d'un CTE permet de mesurer l'importance de ces disparités territoriales, d'ailleurs déconnectées de l'importance variable des pollutions d'origine agricole d'un département à l'autre :

## COÛT DEPARTEMENTAL MOYEN D'UN CTE



L'extrême diversité des mesures prises dans ce cadre contractuel explique la difficulté des autorités administratives à en évaluer l'efficacité, en termes écologiques notamment. Toutefois, il semble que cette démarche souple ait été finalement appréciée des agriculteurs, qui y ont vu une opportunité pour investir dans de nouveaux équipements. En revanche, l'impact écologique des CTE semble plus discutable : l'audit effectué par le COPERCI a souligné leur « *manque d'efficacité en matière d'environnement* », sans doute dû au catalogue trop vaste de mesures proposées.

## 2. La mise en place des contrats d'agriculture durable (CAD)

Le décret n° 2003-675 du 22 juillet 2003 relatif aux contrats d'agriculture durable (CAD) et modifiant le code rural a pris acte de ces difficultés en remplaçant les CTE par un nouveau dispositif. Tout en conservant la logique contractuelle qui a

permis d'emporter l'adhésion des agriculteurs, les CAD tirent les principaux enseignements des difficultés rencontrées par les CTE.

Ainsi, les procédures sont allégées, puisque les modalités de déclaration sont simplifiées, tandis que le préfet de département est chargé de l'instruction des dossiers comme du contrôle des engagements, pris pour une durée de 5 ans. En outre, l'encadrement budgétaire des contrats est assuré, une moyenne départementale de 27 000 euros par contrat devant désormais être respectée. Au sein de ces enveloppes, une réserve définie au niveau régional devra être consacrée aux mesures de conversion à l'agriculture biologique. Enfin, les CAD sont recentrés sur la « *contribution de l'activité de l'exploitation à la préservation des ressources naturelles* », l'inclusion d'« *objectifs économiques et sociaux* » dans ces contrats devenant facultative.

Le volet agri-environnemental se caractérise par une plus grande simplicité, du fait d'une limitation du nombre de mesures pouvant être inscrites, et une adaptation territoriale.

En premier lieu, l'article R. 341-14 du code rural précise désormais que « *le titulaire doit, au cours du contrat, respecter les bonnes pratiques agricoles mentionnées à l'article 29 du règlement (CE) n° 445/2002* » du 26 février 2002. Ce dernier article définit les bonnes pratiques minimales comme celles qui sont « *habituelles* » et « *correspondent aux principes agricoles qu'un agriculteur raisonnable appliquerait dans la région concernée* ». Il renvoie aux Etats membres le soin de définir à cet effet « *des standards vérifiables* » comprenant « *au minimum le respect des exigences environnementales obligatoires d'ordre général* ». Cette obligation générale s'impose à tout agriculteur ayant conclu un CAD, quelles que soient les mesures agri-environnementales choisies.

En second lieu, dans chaque territoire, seuls un ou deux enjeux environnementaux prioritaires seront définis, chacun d'entre eux pouvant donner lieu à un maximum de trois mesures agri-environnementales. Les services déconcentrés seront chargés d'effectuer des contrôles sur pièce et sur place afin de s'assurer du respect des engagements pris. En cas de manquement, le préfet pourra suspendre les versements puis, en l'absence de régularisation, résilier le contrat de l'agriculteur (qui devra alors rembourser les aides perçues au titre du contrat). Enfin, les agriculteurs bénéficiant déjà de la prime herbagère agri-environnementale (PHAE, ex-« prime à l'herbe ») pourront, sous certaines conditions, cumuler cette aide et celles accordées dans le cadre du CAD.

### **3. Des mesures agri-environnementales à promouvoir**

Le dispositif des CTE s'accompagnait de soutiens complémentaires en faveur des mesures agri-environnementales.

Il s'agissait en premier lieu, au niveau national, de la prime au maintien des systèmes d'élevage extensifs (PMSEE), dite « prime à l'herbe », à laquelle les éleveurs de montagne sont particulièrement attachés. D'un montant supérieur à 45 euros par hectare, pour une surface maximale de 100 hectares, cette prime a

bénéficié en 2001 à 74 000 éleveurs. L'impact environnemental favorable de cette prime ne fait guère de doute, puisqu'elle encourage le maintien d'un mode de production où le nombre d'unités de gros bétail (UGB) par hectare est nécessairement faible (les animaux se nourrissant librement dans les prairies), ce qui réduit la concentration des effluents d'élevage pouvant occasionner une pollution.

La Commission européenne avait néanmoins tendance à y voir davantage une mesure de soutien au marché qu'une aide environnementale devant être cofinancée au titre du développement rural. La France n'a donc obtenu le maintien d'une aide équivalente, la « prime herbagère agri-environnementale » (PHAE), dont l'entrée en vigueur doit intervenir en octobre 2003, qu'en contrepartie d'une modification des conditions d'attribution (engagement à la parcelle, obligation d'un suivi à la parcelle, définition plus précise des conditions d'entretien par un arrêté préfectoral spécifique). Le montant de la PHAE, qui sera accordée aux agriculteurs optant non seulement pour un élevage extensif mais aussi pour un entretien des prairies favorable à l'environnement, devrait être supérieur de 70 % à celui de l'ancienne « prime à l'herbe ». Par conséquent, la montée en puissance de ce type de mesure nationale en faveur d'une agriculture respectueuse de l'environnement est confirmée.

En second lieu, des mesures agri-environnementales sont encouragées au niveau régional, principalement par le biais des contrats agri-environnementaux. Ce dispositif, mis en place il y a dix ans, a donné lieu en 2001 au versement de près de 59 millions d'euros. Les 35 000 contrats agri-environnementaux se répartissent de la façon suivante (en pourcentage des paiements) :

- 61 % pour les opérations locales agri-environnementales (OLAE) ;
- 7 % pour la conversion à l'agriculture biologique ;
- 8 % pour la reconversion des terres arables ;
- 6 % pour la réduction d'intrants ;
- 5 % pour les primes aux races menacées ;
- 3 % pour la diminution de chargement de cheptel.

Votre rapporteure tient à souligner l'intérêt des OLAE, qui reposent sur des cahiers des charges spécifiques et permettent aux agriculteurs de s'engager à l'échelle d'une parcelle plutôt que d'une exploitation. Elles constituent donc un moyen d'amener avec souplesse les agriculteurs à prendre en compte les enjeux environnementaux et devraient être pérennisées.

Le décret n° 2003-774 du 20 août 2003 relatif aux engagements agroenvironnementaux poursuit cette démarche pragmatique et confie au préfet le soin d'arrêter les « actions pouvant faire l'objet d'un engagement agroenvironnemental ». Il précise bien que ces engagements, pris auprès du préfet pour une durée minimale de cinq ans, « peuvent porter sur une partie seulement de l'exploitation », l'exploitant devant toutefois « respecter les bonnes pratiques agricoles habituelles définies dans le cadre du plan de développement rural national sur la totalité de son exploitation ». Cela signifie que la souplesse des OLAE est

maintenue pour les actions choisies par l'agriculteur, le socle des bonnes pratiques restant en revanche incontournable pour toutes les parcelles.

L'arrêté du 20 août 2003 relatif aux engagements agri-environnementaux fixe, indépendamment du nombre d'actions, les montants annuels maximum des aides versées à l'hectare : 600 euros pour les cultures annuelles (céréales et betteraves notamment), 900 euros pour les cultures pérennes spécialisées (vergers ou vignes, par exemple), et 450 euros pour les autres utilisations des terres. Il précise également que les engagements prévus au cahier des charges « *sont classés par rang d'importance décroissante* », un coefficient variable étant alors appliqué à chaque engagement pour le calcul des aides. Cet aménagement, qui peut paraître un peu complexe de prime abord, constituera un facteur de souplesse supplémentaire et permettra à l'agriculteur de bien hiérarchiser les priorités écologiques sur son exploitation (les éventuels manquements à des engagements secondaires lui causant, en cas de contrôle, une perte financière plus faible).

D'une manière plus générale, la conclusion de contrats agri-environnementaux devrait être encouragée par une rémunération attractive, même pour les agriculteurs n'ayant pas conclu de CTE ou de CAD. En effet, l'impact écologique de la politique menée sera d'autant plus important qu'un grand nombre d'agriculteurs aura été associé aux efforts. Il ne faut donc pas exclure de la dynamique les agriculteurs de plus de 55 ans ou ne disposant pas d'un projet de développement global pour leur exploitation. Or, une décote de 20 % était appliquée jusqu'à présent pour la rémunération de ces contrats dès lors qu'un CTE n'avait pas été conclu. Le rapport d'audit établi par le COPERCI le 5 juillet 2002 regrettait déjà cette rémunération insuffisante et précisait : « *s'il demeure souhaitable que les agriculteurs soient incités à souscrire un CTE, il faut éviter de rendre dissuasif le niveau de rémunération des engagements agri-environnementaux hors CTE* ».

Il convient enfin d'ajouter que les engagements agri-environnementaux sont porteurs de simplifications administratives, dans la mesure où l'absence d'investissement dispense l'Etat du respect de nombreux critères communautaires pour ces documents.

#### **4. Les pratiques conventionnelles**

\* Au-delà des actions dont le respect est imposé par la loi ou par des contrats passés avec l'Etat, certaines pratiques favorables à l'environnement peuvent être encouragées par le biais de conventions passées librement entre agriculteurs. Cette approche très décentralisée présente l'avantage de libérer les initiatives chez les agriculteurs et suppose une forte implication des conseillers des chambres d'agriculture et instituts techniques à leurs côtés afin de les guider dans leurs choix.

L'association nationale pour le développement agricole (ANDA) a ainsi lancé il y a une quinzaine d'années l'opération « **Ferti-mieux** » et a mis au point un label, enregistré en 1991. Ce label est associé au respect d'un cahier des charges élaboré à partir d'expériences pionnières menées à la fin des années 1980, qui s'est d'abord concentré sur les produits fertilisants puis a été étendu aux produits phytosanitaires. Cette opération, qui repose sur le volontariat des agriculteurs, a été

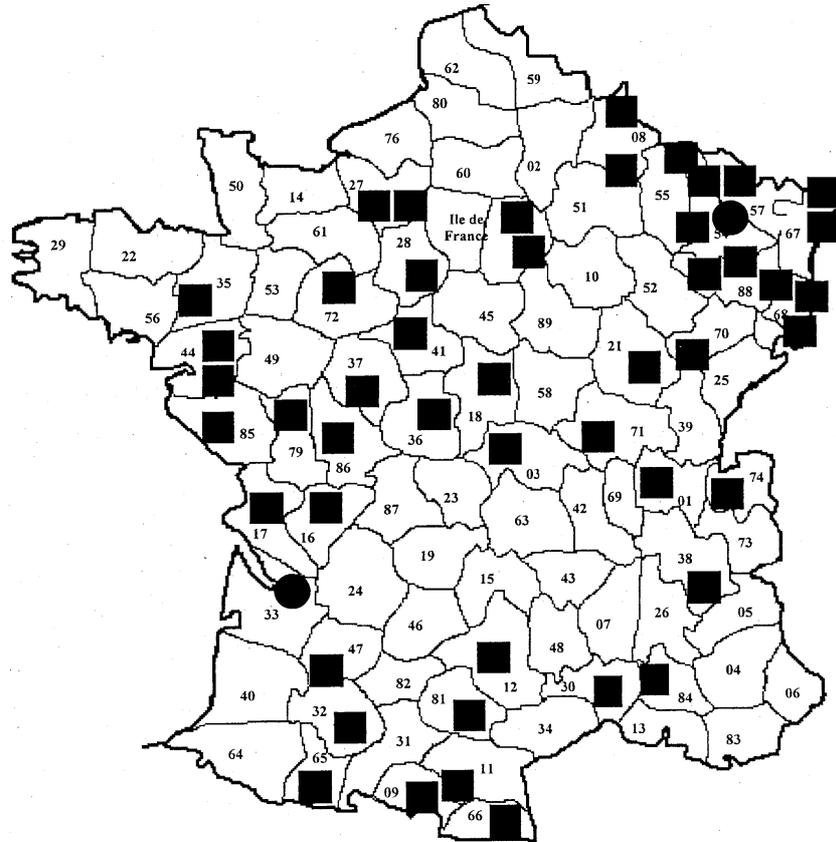
conçue en collaboration étroite avec les organisations agricoles et fait appel aux capacités de conseil des chambres d'agriculture et instituts spécialisés.

Chaque opération consiste, dans une zone hydrologique clairement délimitée et dans laquelle les pratiques agricoles sont aussi homogènes que possible, à réunir tous les acteurs concernés (distributeurs d'eau, agences de l'eau, organismes agricoles et commerciaux, administrations) dans un comité de pilotage. Celui-ci diffuse des recommandations techniques pour améliorer les principales pratiques inadéquates à l'origine des pollutions constatées. Une enquête sur la motivation des agriculteurs est réalisée, ceux-ci recevant l'assurance que les pratiques prescrites ne diminueront pas leurs revenus (les conseils sont appliqués sur des parcelles de démonstration). Enfin, les actions menées sont régulièrement évaluées et valorisées par des opérations de communication.

Le label Ferti-Mieux, conformément à la nomenclature européenne sur les « signes de qualité », est attribué par un comité de pilotage composé de représentants des organisations agricoles ainsi que des ministères chargés de l'agriculture et de l'environnement, s'appuyant à la fois sur un comité scientifique et technique et sur un secrétariat technique de 4 ou 5 agronomes. Les dossiers les plus sérieux obtiennent, après analyse, un « prélabel » de deux ans, permettant d'engager les actions, le label lui-même étant attribué au vu des réalisations, pour deux ans renouvelables. Enfin, une évaluation des progrès techniques réalisés est menée tous les quatre ans.

Le système est parfois considéré comme trop sélectif par les agriculteurs, car le risque de non-renouvellement est réel : depuis sa création, 12 % des opérations ont perdu leur label ou y ont renoncé. Depuis sa création, le label a distingué 65 opérations (*voir carte ci-après*), concernant principalement la gestion de l'azote des sols mais aussi celle du phosphore, des produits phytosanitaires ou encore la lutte contre l'érosion. La dimension moyenne des opérations, qui touchent les principales catégories de systèmes de culture (en particulier l'élevage et les grandes cultures), est de 400 exploitants agricoles et 25 000 hectares, pour un budget annuel de 4 euros par hectare. Au total, environ 27 000 agriculteurs, répartis sur 39 départements et couvrant une surface de 1,9 million d'hectares, sont impliqués dans les opérations Ferti-mieux.

**REPARTITION NATIONALE DES ACTIONS DE CONSEIL  
MENEES DANS LE CADRE DU PROGRAMME FERTI-MIEUX**



**50 ACTIONS LOCALES DE CONSEIL FERTI-MIEUX**

● PRE-LABEL      ■ LABEL

Source : ANDA

Le financement local des opérations Ferti-mieux est réparti le plus souvent de la manière suivante :

- programmes de développement : 42 % (dont 76 % venant des chambres d'agriculture et 24 % venant de l'ANDA - le maintien de cette dernière part supposant l'octroi de ressources fiscales suffisantes à la nouvelle Agence pour le développement agricole et rural (ADAR), qui remplacera l'ANDA en 2004) ;
- agences de l'eau : 23 % ;
- conseils généraux : 10 % ;
- conseils régionaux : 9 % ;
- distributeurs d'eau et collectivités locales : 5 % ;
- organismes économiques : 3 % ;
- autres (administrations, instituts techniques...) : 8 %.

Les résultats environnementaux de ces actions semblent encourageants, puisque sur les 26 opérations les plus anciennes, 50 % ont conduit soit à une amélioration de la qualité de l'eau, soit à l'arrêt de la progression des teneurs en nitrates. Plus généralement, les pratiques agricoles connaissent plusieurs évolutions favorables dans les principaux secteurs concernés (élevage et grandes cultures) :

– les quantités d'azote rejetées diminuent (limitation de la fertilisation minérale en moyenne à 30 kilogrammes d'azote par hectare pour les céréales et à 40 ou 45 kilogrammes par hectare pour les élevages) ;

– le fractionnement des apports d'engrais s'améliore, surtout pour les céréales (adaptation des équipements diffusant les substances, formation à la pulvérisation) ;

– la proportion de sols nus en automne et hiver diminue (implantation de couverts piégeant les nitrates, gestion des repousses de la culture précédente pendant la période d'interculture) ;

– les exploitations ont moins recours aux engrais chimiques (utilisation prioritaire des effluents d'élevage) ;

– la gestion des effluents d'élevage s'améliore (épandage sur de plus grandes surfaces, meilleure connaissance de la valeur fertilisante des effluents, diminution des quantités apportées par parcelle) ;

– les pratiques de fertilisation et d'irrigation des cultures s'améliorent conjointement (diminution des quantités d'eau à chaque apport, en raison de la conscience du risque de perte d'azote, prise en compte de l'azote apporté par l'eau d'irrigation).

– le risque de pollution accidentelle diminue (meilleure maîtrise des outils).

\* A côté de cette opération, qui semble la plus structurée au sein des pratiques conventionnelles, l'ANDA a mis en place un autre dispositif, « **Irri-mieux** », qui concerne plus particulièrement l'irrigation.

Les opérations Irri-mieux sont organisées selon les mêmes grands principes que les opérations Ferti-mieux :

– un comité de pilotage local, présidé par un agriculteur et assisté d'une équipe technique, définit un programme d'action au terme d'une négociation ;

– une zone d'action, correspondant si possible à une unité hydrologique, est délimitée ;

– un diagnostic de la situation agricole et environnementale est établi ;

– un programme d'actions hiérarchisées, assorti d'un calendrier sur trois à cinq années, est élaboré (les actions pouvant comprendre le conseil aux professionnels, leur formation, la définition de règles collectives de partage des eaux ou encore la communication) ;

– une évaluation finale est organisée, des indicateurs prédéfinis (par exemple état du peuplement piscicole, compteurs installés ou état des prélèvements) permettant de constater les écarts entre les objectifs fixés et les résultats obtenus.

Le Comité scientifique et technique instruit les dossiers de candidature qui lui sont envoyés par le président du comité de pilotage local et, en cas d'avis favorable, accorde aux projets un agrément d'un ou trois ans selon les cas, ouvrant droit au versement d'une subvention de 15 000 euros (dont la moitié est conditionnée par les premiers résultats).

Selon l'IFEN, l'ANDA a actuellement agréé quinze opérations locales de gestion concertée de la ressource en eau, couvrant une surface irrigable de 200 000 hectares.

\* Enfin, la FNSEA est à l'origine du lancement, en 1996, des opérations « **Phyto-mieux** », qui visent à inciter souplement les agriculteurs à améliorer leurs pratiques s'agissant de l'utilisation des produits phytosanitaires. Cette initiative, d'abord menée conjointement avec les industriels fabriquant les produits phytosanitaires (Union des industries pour la protection des plantes) ou fournissant les matériels permettant de les appliquer (syndicats de machinistes), a porté prioritairement sur les pulvérisateurs. Il s'agissait d'inviter les agriculteurs à s'équiper de pulvérisateurs adéquats (munis, si possible, de buses anti-dérive réduisant de plus de 75 % la dispersion involontaire de gouttelettes trop fines) et de contrôler régulièrement l'état de ceux-ci, l'objectif étant de permettre aux agriculteurs de diffuser « *la bonne dose, au bon endroit, au bon moment* ».

Les campagnes actuelles concernent également les pratiques suivantes :

- le port de gants et de masques destinés à protéger les agriculteurs du contact avec les substances ;
- la réduction des fonds de cuves (en préparant la quantité de produit au plus juste) ;
- l'achat de cuves de rinçage permettant d'effectuer ce dernier sur place (ce qui évite à l'agriculteur des trajets fatigants et dangereux entre les parcelles concernées et les bâtiments) ;
- et surtout la bonne lecture par les agriculteurs des étiquettes figurant sur les emballages de produits phytosanitaires.

Contrairement aux dispositifs Ferti-mieux et Irri-mieux, ces actions ne sont pas formalisées dans un cahier des charges strict associé à un label. La démarche privilégie la pédagogie, comme en atteste l'organisation, depuis 1998, d'une journée annuelle thématique dans près de 75 départements, les stands recevant la visite de plus de 20 000 agriculteurs. La diffusion de l'information est également effectuée par le biais de publications (4 ou 5 articles chaque année dans la presse agricole de chaque département, lue par environ 70 % des agriculteurs, ou encore tirage de 400 000 tracts thématiques par an) et de notes informatiques (39 fiches pratiques sont disponibles sur Internet). Le financement de ces actions est assuré par une contribution annuelle de près de 40 000 euros de l'ANDA, les cotisations versées par l'ensemble des partenaires, et surtout les industriels.

Malgré la modestie des moyens financiers (le budget annuel ne dépasse pas 120 000 euros) et humains (mise à disposition à mi-temps d'un ingénieur au niveau national), ces actions, relayées dans chaque département par les chambres d'agriculture, semblent produire des résultats : entre 1997 et 2003, le taux d'équipement des exploitations comprenant plus de 40 hectares de cultures est passé de 10 à 80 % tant pour les cuves de rinçage que pour les buses anti-dérive.

#### **E.— L'EVOLUTION DE LA POLITIQUE AGRICOLE COMMUNE TEND A RELATIVISER L'OBJECTIF DE PRODUCTION AU PROFIT DE CONSIDERATIONS PLUS ECOLOGIQUES**

Comme le font valoir les organisations agricoles, l'objectif principal assigné aux agriculteurs français au lendemain de la seconde guerre mondiale était de développer la production pour parvenir à l'autosuffisance alimentaire. C'est aussi dans cette perspective qu'a d'abord été bâtie la politique agricole commune (PAC) : l'article 33 du traité instituant la Communauté européenne précisait que la PAC avait notamment « *pour but d'accroître la productivité de l'agriculture* ». Toutefois, la pression exercée par la libéralisation mondiale des échanges et l'apparition de nouvelles préoccupations sanitaires et environnementales imposent progressivement une révolution des esprits chez les agriculteurs, qui n'ont d'autre choix que de s'y adapter.

#### **1. L'instauration d'un découplage partiel des aides**

Depuis sa fondation, la PAC a reposé sur le principe d'un soutien public proportionnel à la production de chaque agriculteur, par l'intermédiaire des prix garantis notamment. Ce mécanisme a permis à l'Union européenne de subvenir largement à ses propres besoins alimentaires (elle produit 120 % de sa consommation, contre 80 % en 1962) et de disposer aujourd'hui d'une productivité trois fois plus élevée que celle de l'agriculture américaine.

La PAC avait déjà été réformée en 1992, lorsque les prix garantis avaient été abaissés en contrepartie d'une augmentation des aides directes versées aux exploitants. Toutefois, le lien entre le niveau de la production et celui des aides versées demeurait, même sous une forme indirecte.

Or, la Commission européenne a proposé, le 10 juillet 2002, à l'occasion de la « révision à mi-parcours » de la PAC – dont le budget avait été déterminé les 24 et 25 mars 1999 lors du sommet de Berlin - une nouvelle réforme qui bouleverse fondamentalement cette approche.

Il s'agissait, dans la perspective des négociations ultérieures à l'Organisation mondiale du commerce - les offres de négociations devant être effectuées lors du sommet de Cancun du 10 au 14 septembre 2003, et le cycle de négociations terminé au plus tard le 1<sup>er</sup> janvier 2005 -, de prévenir les critiques habituellement adressées à l'Union européenne par une série de mesures correctrices. Les pays du « groupe de Cairns » (regroupant 18 pays émergents dont les exportations agricoles sont naturellement compétitives), partisans d'une libéralisation accrue des échanges agricoles, reprochent traditionnellement à la PAC

son interventionnisme et son rôle régulateur, sans d'ailleurs appliquer ce raisonnement aux mécanismes équivalents aux Etats-Unis. Par ailleurs, de nombreux pays en voie de développement dénoncent la concurrence déloyale engendrée par les subventions aux exportations des pays développés, accusées de faire baisser artificiellement les prix mondiaux et ainsi d'empêcher tant leur développement que leur autosuffisance alimentaire.

Ces critiques ne tiennent probablement pas compte des efforts déjà accomplis par l'Union européenne pour adapter sa PAC : entre 1992 et 2001, les subventions à l'exportation y sont passées de 25 % à 5,2 % de la valeur des exportations agricoles, tandis que la dépense publique par agriculteur y est stabilisée à 5 000 dollars depuis cinq ans. Elles ont néanmoins conduit le Conseil des ministres à décider, le 27 janvier 2003 à Bruxelles, que la Commission européenne proposerait à ses partenaires commerciaux de réduire sur 6 ans de 36 % sa protection aux frontières, de 45 % ses subventions à l'exportation et de 55 % ses aides versées pour le soutien interne générant des distorsions commerciales.

Il a donc été proposé à la fois de réduire les droits de douane, d'éliminer progressivement les subventions aux exportations (« boîte orange ») et de réduire le montant des aides à la maîtrise de la production (« boîte bleue »). C'est dans ce contexte que devait s'inscrire la réforme de la PAC, qui envisageait de développer les aides versées en contrepartie du respect de normes environnementales (« boîte verte ») et surtout de « découpler » totalement - c'est-à-dire de déconnecter - l'ensemble des aides du niveau de la production. Le niveau des aides aurait alors été fixé uniquement en fonction d'un historique et de la superficie des terres, ce qui risquait notamment d'entraîner une spéculation foncière, selon les organisations agricoles.

La France, premier producteur agricole de l'Union européenne, s'est d'abord vivement opposée à ce projet, qu'elle jugeait à la fois commercialement maladroit et déstabilisateur pour la profession. Une forte implication du Gouvernement français sur ce dossier a toutefois permis d'aboutir le 26 juin 2003 à un accord au Conseil des ministres de Luxembourg, supprimant l'essentiel des baisses de prix et prévoyant un découplage *partiel* des aides directes.

La France disposera d'une marge de manœuvre conséquente pour mettre en œuvre cette réforme et pourra conserver un couplage total pour la prime à la vache allaitante, un couplage à hauteur de 40 % pour la prime à l'abattage, un couplage à hauteur de 50 % pour la prime ovine, et un couplage à hauteur de 25 % pour les céréales. En outre, les prix du lait et du beurre seront abaissés progressivement, tandis que les majorations mensuelles seront réduites de moitié pour les céréales. Par ailleurs, une « modulation », c'est-à-dire une dégressivité, des aides directes perçues sera mise en place progressivement de 2005 à 2012. Le montant d'aide retiré sera proportionnel aux aides agricoles perçues par l'exploitation, dès lors que celles-ci sont supérieures à 5 000 euros, comme l'indique le tableau suivant :

**IMPACT SUR LES AIDES AGRICOLES VERSÉES EN FRANCE  
DE LA MODULATION DÉCIDÉE LE 26 JUIN 2003**

	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007 et années suivantes</b>
Part des aides concernées (montant supérieur à 5 000 euros)	78,4 %	79,1 %	79,1 %
Part prélevée sur les aides	3 %	4 %	5 %
Montant total prélevé (en millions d'euros)	187	260	325

Source : Ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales

En revanche le budget agricole global est maintenu et certaines marges d'adaptation concédées au niveau national (entrée en vigueur de la réforme reportée de 2005 à 2007, possibilité de créer des fonds de gestion de crise dans certaines filières peu régulées, ou encore possibilité d'instituer au niveau national un dispositif d'aide aux jeunes agriculteurs).

Si ce compromis constitue certainement une victoire pour la France compte tenu de la rigidité du projet initial, il n'en demeure pas moins que ces décisions confirment la tendance de long terme déjà esquissée : la PAC se réoriente inéluctablement en faisant passer au second plan l'objectif de production des agriculteurs. Il est d'ailleurs étonnant de constater que les organisations agricoles affirment désormais préférer dans bien des cas un découplage total et rapide, ayant le mérite de la clarté et de la simplicité, à un découplage partiel dont la complexité administrative assombrirait les perspectives des exploitants.

## **2. Le principe d'éco-conditionnalité des aides**

L'un des axes majeurs de la réforme à venir de la PAC sera aussi la mise en place d'une « éco-conditionnalité » des soutiens financiers accordés aux agriculteurs. Ce concept consiste à subordonner le versement des aides de maîtrise de la production – aides qui en seront, comme exposé précédemment, partiellement découplées - au respect de règles à caractère non économique. Ces dernières devraient concerner l'environnement, la santé, le bien-être des animaux ou encore la sécurité des aliments et de l'emploi sur l'exploitation. Il reviendrait aux Etats membres de définir les bonnes pratiques agricoles et aux exploitants de maintenir leurs terres dans de bonnes conditions agronomiques. Les organisations agricoles ne rejettent pas cette démarche dans son principe mais observent que l'organisation proposée risque d'être lourde et complexe sur le plan administratif comme réglementaire (la liste des textes à respecter comprendrait 18 directives), et soulignent le coût élevé des contrôles à mettre en place.

Dans cette perspective, la Commission européenne a proposé de créer un mécanisme de conseil aux agriculteurs pour les aider à respecter ces nouvelles

exigences techniques. Ce conseil obligatoire serait d'abord destiné aux plus grandes exploitations (celles qui, chaque année, perçoivent plus de 15 000 euros d'aides directes ou réalisent un chiffre d'affaire supérieur à 100 000 euros) et serait financé sur les fonds destinés au développement rural (*voir ci-dessous*). Votre rapporteure juge également indispensable de procéder à une simplification des procédures envisagées pour l'obtention des aides, tout en établissant une liste limitative de règles dont le respect serait facile à contrôler.

Quelle que soit la forme prise par cette conditionnalité des aides, l'instauration de tels mécanismes traduit bien le changement d'orientation de la PAC, qui tendra désormais à rémunérer l'agriculteur moins pour la quantité de biens produits que pour les services rendus à la société, en particulier sur le plan environnemental.

### **3. L'importance croissante du développement rural**

Parallèlement à la restructuration des aides dites du « premier pilier » de la PAC, directement agricoles, l'ensemble des mesures relatives au développement rural, qui constitue le « deuxième pilier » de la PAC, poursuit son développement. Ces aides, à la différence de celles du premier pilier, ne sont pas financées exclusivement par le budget communautaire mais supposent un cofinancement à parts égales avec les Etats concernés. Elles permettent d'apporter aux agriculteurs un soutien économique complémentaire qui, là encore, ne dépend pas du niveau de production mais d'autres impératifs. Les agriculteurs peuvent, par exemple, percevoir ces aides en s'engageant de manière vérifiable à respecter des normes allant au-delà de la réglementation existante, en matière environnementale, sanitaire ou de bien-être animal.

Votre rapporteure note que le renforcement du second pilier d'aides coïncide avec le relatif affaiblissement du premier : il suffit pour s'en convaincre d'observer que le financement des nouvelles aides du second pilier proviendra du produit de la modulation des aides directe prévue à partir de 2005 (à un taux de 3 puis 5 %). Les sommes communautaires consacrées au développement rural, qui représentent 5,32 milliards d'euros pour la France sur la période 2000-2006, pourraient ainsi être considérablement augmentées, même si aucun chiffre n'est avancé pour l'instant. La France peut tirer parti de ces nouveaux soutiens qui la concernent tout particulièrement, puisqu'elle recueille 17,5 % des sommes distribuées à ce titre par la Commission européenne.

D'inspiration communautaire, cette évolution des appuis financiers accordés aux agriculteurs les aidera certainement, là encore, à prendre conscience de l'importance des nouvelles attentes de la société, que la seule recherche de productivité ne pourrait satisfaire. De ce point de vue, l'évolution de la PAC doit être considérée comme une opportunité supplémentaire de mieux concilier activités agricoles et protection de l'environnement.

La réglementation actuelle, tant communautaire que nationale, se révèle donc sur certains points insatisfaisante, parce qu'elle est soit inadaptée, soit tellement foisonnante qu'il en devient difficile de l'appliquer. Par ailleurs, les initiatives prises par le monde agricole et l'effort financier qu'il fournit ne sont pas reconnus à leur juste valeur. Enfin, les évolutions de la PAC constituent une « nouvelle donne » qu'il conviendra d'intégrer dans la politique agricole française.

A partir de ce constat, la mission d'information a donc souhaité dégager des pistes de réflexion et émettre des propositions. Elle a souhaité privilégier l'implication volontaire des agriculteurs, mais a également conclu à la nécessité de mettre en œuvre certaines mesures à caractère plus contraignant pour orienter les pratiques vers une « agriculture durable », gardant à l'esprit l'impératif que constitue la préservation de l'équilibre économique des exploitations.



### III.— CONJUGUER UNE INTERVENTION PUBLIQUE RENOVEE ET UNE IMPLICATION VOLONTAIRE DU MONDE AGRICOLE

#### A.— UN PREALABLE INDISPENSABLE : CLARIFIER L'ENVIRONNEMENT JURIDIQUE DES AGRICULTEURS

##### 1. Repenser fondamentalement les modes de production : une solution qui se heurte à la réalité économique

Ainsi que l'a souligné l'expertise collective ATEPE menée par l'INRA, ce sont les systèmes de culture fondés sur la recherche de rendements élevés et l'emploi des intrants qui dominent. Le rapport ATEPE voit là « *une cause importante des nuisances environnementales liées aux grandes cultures* »<sup>(1)</sup>, qui visent une maximisation des rendements par hectare, conformément aux objectifs initiaux de la politique agricole européenne.

Comme le soulignent les auteurs, celle-ci a en effet incité à l'intensification de l'agriculture du fait de la structure des prix : « *prix de l'output élevé et garanti sans limite de quantité (prix d'intervention), prix des engrais et des produits phytosanitaires faible ; prix du capital faible (bonification d'intérêt), prix de la terre élevé et prix du travail élevé (...). A la fin des années 70, alors que les agriculteurs commençaient à disposer d'une panoplie de produits phytopharmaceutiques efficaces, la logique technique des systèmes de culture intensifs s'est organisée autour d'une protection phytosanitaire complète et préventive. (...) Les variétés sont choisies pour leur productivité, ce qui conduit à éliminer les variétés résistantes aux maladies, souvent un peu moins productives ; les semis sont les plus précoces possible, les densités de semis élevées, les doses d'engrais aussi, ce qui favorise les ennemis des cultures. Ces modes de culture sont donc totalement dépendants des traitements phytosanitaires et régulateurs de croissance (...). L'aversion au risque des agriculteurs renforce l'usage de tous les intrants (y compris l'eau d'irrigation), solidairement. Les excédents de fertilisation et les traitements systématiques liés aux « stratégies d'assurance » contribuent aux pollutions des eaux superficielles et souterraines. Ces comportements ont pour corollaire logique une grande réceptivité des agriculteurs aux innovations techniques susceptibles d'améliorer la production par hectare* »<sup>(2)</sup>.

Cette vision de l'agriculture entraînée dans un « cercle vicieux » par la politique agricole commune semble aujourd'hui partagée par un certain nombre d'organisations professionnelles agricoles auditionnées par la mission d'information (notamment, la Coordination rurale, la Confédération paysanne ou le Mouvement de défense des exploitants familiaux [Modéf]).

---

(1) Jean-Marc Meynard, Pierre Dupra et Dominique Dron, « Grande culture », in ATEPE, expertise collective, INRA – août 2002, p. 70.

(2) Ibid., p. 70.

Le bilan ainsi dressé étant particulièrement critique, les solutions proposées sont évidemment radicales et supposent de repenser totalement les modes de production en excluant les demi-mesures qui ne constitueraient que des artifices.

Ainsi, selon la Coordination rurale, l'agriculture, si elle veut répondre à des exigences de durabilité économique et environnementale, doit respecter la rationalité économique, ce qui suppose que les consommateurs paient le juste prix des produits qu'ils consomment. Une telle logique suppose donc la suppression des aides octroyées dans le cadre de la politique agricole commune, qui rendent les prix pratiqués artificiels.

Le Modef insiste quant à lui sur la nécessité de retrouver une « agriculture durable », de taille humaine et maillon structurant du territoire, diversifiée, maîtrisant les intrants et reposant sur la notion de terroir. Soulignant la pression à la baisse des grands groupes de distribution sur les prix, le Mouvement prône la mise en place d'une agriculture rémunératrice grâce à des prix d'intervention liés aux coûts de production et souligne l'importance de la notion de prix minimum rémunérateur et garanti afin d'asseoir le revenu paysan.

S'agissant de la Confédération paysanne, elle rejoint les critiques émises à l'encontre d'une agriculture intensive conduisant à une diminution des emplois agricoles et générant des nuisances importantes. Selon la Confédération, la solution passe notamment par une maîtrise de la production et la répartition de son volume entre agriculteurs, la mise en place de prix rémunérateurs, un soutien forfaitaire spécifique en fonction de la dimension économique des exploitations ou encore une diminution de la consommation de protéines en revenant à des systèmes de production plus autonomes.

La mission d'information a bien évidemment été très attentive à ces propositions, qui sont pour certaines particulièrement audacieuses et supposent des réformes radicales de la politique agricole commune.

On doit toutefois noter que ces conclusions passent sous silence un point pourtant essentiel : l'agriculture française est aujourd'hui placée dans un contexte d'ouverture croissante des marchés, dominés par un petit nombre de multinationales ; elle subit la pression de la concurrence internationale, qui impose des prix bas et donc une réduction des coûts.

**Aussi séduisant que puisse être le modèle d'une agriculture extensive, pratiquant des prix rémunérateurs et maîtrisant les volumes de production, la réalité économique s'impose à notre agriculture, qui doit, si elle ne veut pas disparaître, être compétitive sur les marchés internationaux.**

L'agriculture française se situe aujourd'hui dans un environnement de plus en plus ouvert, et doit faire face à la concurrence de nombreux autres pays : le rapport de force qui s'est établi lors du sommet de Cancun constitue à cet égard un défi, de même que la perspective de l'élargissement de l'Union, qui va bouleverser les équilibres au sein de l'agriculture européenne.

Dans ce contexte, on doit garder à l'esprit que **toute mesure destinée à mieux concilier agriculture et environnement a un coût pour l'agriculteur** : elle impose d'investir dans de nouvelles installations ou de nouveaux procédés, d'adopter des pratiques conduisant à de moindres rendements, tandis que les prix pratiqués sur les marchés internationaux doivent, quant à eux, se maintenir au niveau le plus bas possible.

**Ces contraintes ne peuvent être ignorées** ; elles constituent le quotidien des agriculteurs français. C'est pourquoi la mission d'information a jugé plus réaliste et peut-être constructif pour le court et le moyen terme, de se pencher plus particulièrement sur des solutions qui pourraient être rapidement mises en œuvre pour mieux concilier pratiques agricoles et protection de l'environnement et qui ne supposent pas de repenser intégralement nos modes de production.

## **2. La nécessité de stabiliser et clarifier l'environnement juridique des agriculteurs**

Un premier point doit être souligné : l'ensemble des organisations professionnelles agricoles auditionnées par la mission d'information se sont montrées extrêmement conscientes de la nécessité de concilier agriculture et préservation de l'environnement. Alors que la tentation est grande chez certains de montrer systématiquement du doigt les agriculteurs, qui seraient responsables des plus grandes attaques contre l'environnement, un constat s'impose : les acteurs de terrain de l'agriculture souhaitent participer activement aux politiques de préservation de la qualité des sols et de la ressource en eau.

L'ensemble des acteurs auditionnés par la mission d'information se sont montrés consensuels : il ne peut être envisagé de fixer de nouvelles normes environnementales plus contraignantes, sans que soit préalablement assuré le respect des normes existantes.

Sur ce point, on doit souligner avec vigueur que les agriculteurs ont, pour une écrasante majorité d'entre eux, déjà consenti d'importants efforts pour mettre aux normes leurs élevages et adapter leur utilisation de produits phytosanitaires à des normes souvent évolutives. Ils sont même allés parfois plus loin, en multipliant les opérations volontaires, telles Irri-mieux, Phyto-mieux ou Ferti-Mieux, afin de mieux maîtriser les risques liés à l'utilisation des intrants.

La réglementation actuelle est, comme on l'a vu plus haut, foisonnante et complexe. Les pratiques agricoles sont encadrées par de nombreuses directives européennes et leur déclinaison nationale. On a également vu que certains pans de cette réglementation sont difficilement respectés par les agriculteurs, qui sont désemparés devant la multiplication des normes à visée environnementale qui s'imposent à leur activité.

**Préalablement à toute fixation de nouvelles normes, un travail de grande ampleur doit être mené : il convient de s'assurer du respect des règles existantes, ce qui passe en premier lieu par leur simplification.** Une telle simplification permettrait de rendre les normes intelligibles et applicables par tous,

tout en leur garantissant une plus grande efficacité. On peut ainsi citer à titre d'exemple la procédure de délimitation des périmètres de protection des captages, lourde et inadaptée, ou encore la législation des installations classées pour la protection de l'environnement, dont la complexité peut expliquer en grande partie les infractions constatées.

Il convient également de prendre en compte l'instabilité de l'environnement juridique de l'activité agricole, intimement lié aux évolutions de la recherche scientifique. C'est ainsi que toujours plus d'efforts de mise aux normes sont exigés des agriculteurs, alors que parallèlement, certaines normes sont extrêmement fluctuantes ou ne traduisent pas de certitude scientifique.

L'exemple des produits phytosanitaires est à cet égard éclairant : alors que les mélanges ont été pendant longtemps autorisés, ceux-ci seront désormais encadrés, ce qui jette alors un doute sur l'innocuité des pratiques passées. De même, alors que les experts rencontrés ont eux-mêmes mis en doute la pertinence de certaines normes relatives à la concentration des polluants dans les eaux, certains produits phytosanitaires, comme le glyphosate, sont autorisés mais des interrogations scientifiques croissantes apparaissent quant à leurs effets à long terme sur l'environnement. Les agriculteurs sont aujourd'hui informés de ces incertitudes sans que l'on n'envisage pour l'instant de restrictions à l'usage de ce produit : devront-ils demain adapter une nouvelle fois leurs pratiques comme ils ont dû le faire pour l'atrazine ?

La profession agricole est, de manière similaire, placée dans un contexte d'incertitude concernant l'impact environnemental de l'épandage des boues et de composts. Sera-t-elle demain mise en cause pour avoir procédé à une telle pratique, aujourd'hui autorisée et bien encadrée ?

**En tout état de cause, il convient aujourd'hui de privilégier la clarification des normes et non le durcissement des exigences réglementaires, qui conduit à stigmatiser les agriculteurs sans déboucher sur une coopération active. Cette stabilisation des normes donnerait en outre une plus grande lisibilité aux politiques publiques sur le long terme, ce qui permettrait aux agriculteurs de mener une véritable stratégie d'investissement « environnemental ».**

### **3. Améliorer les contrôles et le suivi**

Les activités agricoles sont soumises à de multiples contrôles, directs ou indirects, dépendant de nombreuses structures et notamment des directions départementales des affaires sanitaires et sociales, des directions départementales de l'agriculture et de la forêt, et des directions départementales des services vétérinaires.

La plupart des administrations auditionnées par la mission d'information ont souligné l'absence de coordination des politiques publiques entre elles (réglementation des installations classées, surveillance sanitaire et épidémiologique, suivi écotoxicologique des produits phytosanitaires, par exemple). L'absence de

coordination entre les administrations centrales se fait encore plus ressentir sur le terrain, avec des contrôles ponctuels qui semblent sans lien les uns avec les autres.

**Votre rapporteure estime donc que pour mieux assurer le respect des normes environnementales existantes, il convient de mettre en place, pour chaque exploitation, des contrôles complets grâce à une coordination et une mise en réseau des structures administratives concernées, selon une périodicité régulière, afin de rationaliser l'action publique.**

Il pourrait également être envisagé de recourir plus fréquemment à la surveillance satellitaire (notamment pour vérifier la couverture hivernale des sols), déjà mise en œuvre pour les aides perçues au titre de la politique agricole commune.

#### **B.— ADAPTER LES SOUTIENS FINANCIERS PUBLICS CONSACRES A LA MAITRISE DES EFFLUENTS POUR TENIR COMPTE DE LA DIVERSITE ECONOMIQUE DES ELEVAGES**

Quelle que soit la légitimité sociale de l'instauration de normes environnementales plus exigeantes, le respect de celles-ci par les exploitations agricoles a un coût financier que les professionnels ne peuvent assumer seuls. Malgré les externalités positives (occupation de l'ensemble du territoire, possibilités d'emplois dans des zones défavorisées, entretien des paysages) et négatives (atteintes éventuelles à la biodiversité ou à la santé humaine) qu'elle génère, l'agriculture reste en effet une activité économique. Le législateur doit toujours se rappeler qu'une exploitation se doit d'être rentable pour survivre : comme l'observe l'Assemblée permanente des chambres d'agriculture (APCA), le fait que 35 % des agriculteurs cessent leur activité bien avant d'avoir atteint l'âge de la retraite (souvent vers 40 ou 50 ans) ne s'explique plus par des raisons de santé mais par les difficultés économiques.

Dès lors, imposer de nouvelles contraintes et de nouveaux investissements aux agriculteurs dans un cadre financier inchangé précipiterait dans la faillite les exploitations les plus modestes, dont les apports à la société sont pourtant essentiels. Il est donc à la fois juste et nécessaire de compenser aux agriculteurs le surcoût engendré par le durcissement des exigences réglementaires au moyen d'un accroissement correspondant de leurs recettes – en l'occurrence, les soutiens financiers dont ils bénéficient. Une telle démarche n'est en rien paradoxale ou moralement contestable : il ne s'agit pas de récompenser financièrement les agriculteurs respectant les normes légales, puisque ce respect est impératif pour tous, mais d'indemniser l'ensemble de ces agriculteurs lorsque la société change les « règles du jeu » à leurs dépens. A titre d'exemple, la Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles (FNSEA) demande une compensation financière des contraintes que l'application du programme Natura 2000 fait peser sur les activités agricoles. De même, la mise en place d'une éco-conditionnalité des aides agricoles accordées dans le cadre de la PAC, réformée en juin 2003, alourdit inévitablement les contraintes et coûts de production des exploitants, désormais tenus de respecter 18 nouvelles obligations réglementaires à ce seul titre. En revanche, les engagements pris par les agriculteurs dans le cadre des mesures agri-

environnementales ou de l'agriculture raisonnée sont d'une autre nature, car ils supposent une adhésion volontaire de l'exploitant.

### **1. Accroître l'efficacité écologique de la répartition des aides du PMPLEE dans les zones vulnérables**

Comme cela a été précédemment exposé (*voir II A*), la déclinaison nationale de la « directive nitrates » et le programme national de soutien qui l'accompagne, le PMPOA (désormais baptisé PMPLEE), ont donné naissance à un dispositif d'aide à la mise aux normes souvent jugé inéquitable et inadapté.

\* En effet, dans les zones vulnérables, le décret n° 2001-34 du 10 janvier 2001 relatif aux programmes d'action à mettre en œuvre en vue de la protection des eaux contre la pollution par les nitrates d'origine agricole, pris pour l'application de la directive nitrates, soumet les plus petites exploitations, pauvres et peu polluantes, aux mêmes règles que les plus importantes, ce qui n'est guère justifié d'un point de vue écologique. La demande formulée par la Confédération paysanne de « soustraire de l'obligation de présenter un plan de fumure les éleveurs dont l'exploitation est manifestement au-dessous du plafond de 170 kilogrammes d'azote organique par hectare » peut donc sembler légitime - le problème étant d'établir la liste de ces exploitations. Dans le même temps, les seuils quantitatifs fixés par le décret précité pour les zones en excédent structurel (par exemple le nombre d'UGB par hectare) ne reflètent pas véritablement le degré de pollution par les nitrates, celui-ci dépendant de la quantité d'azote rejeté par chaque espèce et du type de milieu naturel présent. Toutefois, la position délicate de la France au regard des obligations issues de la directive nitrates, compte tenu de l'état écologique de ses eaux, rend difficile un assouplissement des prescriptions imposées aux exploitations en vertu de ce décret.

Dans le même esprit, les règles établies au niveau local pour limiter la pollution par les nitrates devraient prendre correctement en compte la situation géographique de chaque territoire (type de sols, pluviosité, profondeur des nappes, présence de cours d'eau, existence de pentes) – à cet égard la classification binaire distinguant les zones vulnérables des autres zones reste grossière. Cette exigence de finesse résulte en principe de l'article 2 du décret précité, qui dispose que le programme d'action, arrêté par le préfet de département dans chaque zone vulnérable, « tient compte de la situation locale et de son évolution, notamment de la teneur en nitrates des eaux superficielles et souterraines, des systèmes de production et des pratiques agricoles, du degré de vulnérabilité du ou des systèmes aquifères concernés et de la présence de nitrates de provenance autres qu'agricoles ». Votre rapporteure souhaite donc que les autorités administratives distinguent, au sein des zones vulnérables, les caractéristiques environnementales et agricoles propres à chaque territoire, de la façon la plus fine possible, de façon à prescrire aux exploitants les actions strictement nécessaires.

\* S'agissant des aides accordées aux élevages, dans le cadre du PMPOA et, bientôt, du PMPLEE, pour limiter les pollutions causées par leurs rejets azotés, les dysfonctionnements observés appellent des réponses différenciées.

– Il semble difficile, en premier lieu, d'accroître l'enveloppe globale des aides accordées dans le cadre du PMPLEE (1,3 milliard d'euros sur la période 2000-2006), celle-ci ayant fait l'objet d'une difficile négociation avec les autorités communautaires. De même, il est peu probable que la Commission européenne accepte de repousser la date limite fixée pour l'achèvement de ce programme, bien que les organisations agricoles estiment le plus souvent que toutes les exploitations situées dans les zones vulnérables (surtout les plus petites et les plus endettées d'entre elles) ne seront pas encore en mesure de respecter dès le 31 décembre 2006 l'ensemble des prescriptions auxquelles elles sont soumises sur le fondement de la directive nitrates. **Votre rapporteure, tout en souhaitant que le Gouvernement français exploite d'éventuelles marges de manœuvre sur ces questions, juge donc plus réaliste de proposer des aménagements ne remettant pas en cause les fondements de cet accord, sur le plan budgétaire comme chronologique.**

– Les auditions réalisées par la mission ont permis à votre rapporteure de constater une incompréhension et un sentiment d'injustice persistants devant la disparité des aides accordées dans les zones vulnérables au titre du PMPOA. Ainsi, dans les zones vulnérables, la Confédération paysanne estime que « *les petits éleveurs paient les abus des plus gros* », les premiers bénéficiant selon elle d'un soutien étatique inférieur de 20 à 35 % à celui des seconds, à investissement comparable. Il semblerait que l'Etat ait choisi de concentrer son action sur les plus grands élevages, dans un souci d'efficacité écologique (ces exploitations produisant une grande quantité d'azote), les plus petits élevages restant, en pratique, en marge du dispositif.

Cette répartition des aides explique sans doute le recours trop fréquent, dans le cadre du PMPOA, à des investissements à finalité plus productive qu'écologique, ainsi que le désarroi des responsables d'exploitations plus modestes. Ces dernières devraient au contraire disposer, parce que leurs capacités d'autofinancement sont plus faibles, d'un soutien public représentant, au sein des dépenses requises pour la limitation des pollutions azotées, une part plus importante que celle réservée aux élevages dits industriels.

Dans cette optique, votre rapporteure suggère :

– d'abaisser le seuil au-delà duquel les exploitations ne peuvent prétendre aux aides du PMPLEE, ce qui suppose de modifier le décret n° 2002-26 du 4 janvier 2002 relatif aux aides pour la maîtrise des pollutions liées aux effluents d'élevage (l'article 4 de ce texte exclut du bénéfice des soutiens financiers les élevages de plus de 40 000 emplacements pour les volailles, ainsi que les élevages de plus de 2 000 emplacements pour les porcs de plus de 30 kilogrammes, ou de plus de 750 emplacements pour les truies). Sauf exception, des exploitations d'une telle taille ont en effet les moyens d'amortir le coût de la gestion de leurs effluents.

– de différencier, en fonction de la taille de l'exploitation, la part maximale que les aides du PMPLEE peuvent représenter au sein des investissements requis pour réaliser les travaux destinés à maîtriser la pollution azotée, de façon à aider davantage les élevages modestes. Cette part est aujourd'hui fixée, sauf exception, à 60 % pour l'ensemble des exploitations, en vertu de l'article 13 de l'arrêté du

26 février 2002 relatif aux travaux de maîtrise des pollutions liées aux effluents d'élevage. Ce taux pourrait être modulé en fonction de la fragilité économique de l'élevage (taux d'endettement ou importance de l'investissement requis au regard du chiffre d'affaires ou du revenu annuel), critère flexible qui pourrait générer des effets pervers, ou de la taille de l'élevage (nombre d'animaux présents sur l'exploitation), critère plus grossier mais aussi plus objectif. Une autre solution pourrait consister à maximiser le soutien public sur les premières dépenses d'équipement, à l'image de la solution retenue, dans un autre domaine, pour les indemnités compensatoires de handicaps naturels (ICHN) qui sont désormais majorées pour les 25 premiers hectares de chaque exploitation concernée.

**Il conviendrait donc, dans les zones vulnérables, de moduler l'importance relative des aides accordées au titre du PMPLEE en fonction de la taille et de la fragilité économique des exploitations. Il pourrait s'agir d'accorder, sur justification spécifique, un taux maximal de subvention plus élevé (par exemple 60 % des sommes investies) aux exploitations comportant moins de 90 UGB qu'aux exploitations de taille supérieure (pour lesquelles le taux maximal pourrait être ramené de 60 % à 30 %).**

– par ailleurs, le diagnostic des investissements devant être effectués sur les exploitations devrait conduire à privilégier des aménagements tenant compte à la fois des exigences écologiques et des capacités économiques de chaque exploitation. Ainsi, la construction d'ouvrages bétonnés n'est pas toujours nécessaire : si elle est indispensable par exemple dans le cas d'un grand élevage porcin (produisant des quantités importantes de lisiers, qui doivent être stockées dans des fosses étanches puis traitées), elle peut bien souvent être évitée par le recours à la technique de l'élevage sur litière paillée.

Il convient de rappeler que la réglementation nationale prise pour l'application de la directive nitrate n'impose pas directement aux exploitants la réalisation de travaux : aux termes du décret n° 2001-34 du 10 janvier 2001, les programmes d'action fixent seulement des « *prescriptions relative à la capacité de stockage des effluents* » afin que ceux-ci puissent être correctement épandus et, le cas échéant, traités. Cette obligation peut justifier la construction de fumières et de fosses étanches dans certains cas (en particulier pour recueillir les lisiers et « eaux brunes »), mais il n'est pas toujours nécessaire, par exemple, de couvrir l'ensemble des aires d'exercice (aires auxquelles les animaux ont accès librement), de se doter de dispositifs de séparation solides-liquides, d'évacuation des eaux pluviales, d'étanchéité des silos de stockage de fourrage ou de matériels d'homogénéisation du lisier, ou encore de réseaux enterrés de transfert des effluents liquides.

Votre rapporteure souhaite donc que le diagnostic réalisé permette d'opter, dès que cela est possible, pour des pratiques et aménagements ne nécessitant pas un investissement matériel lourd. Les économies ainsi dégagées permettraient en effet d'une part de concentrer les travaux coûteux sur la construction, dans les zones en excédent structurel, de fosses de stockage et d'installations de compostage ou de traitement pour les élevages où cela est indispensable (grands élevages porcins par exemple), d'autre part d'étendre le bénéfice du dispositif aux exploitations modestes. Ce rééquilibrage pourrait également être facilité par une révision des

plafonds d'aide fixés, pour chaque type d'investissement, par l'arrêté du 26 février 2002 relatif aux travaux de maîtrise des pollutions liées aux effluents d'élevage.

**Votre rapporteure suggère donc d'accroître, par une révision du barème des aides accordées au titre du PMPLEE, les soutiens à la construction de stations de traitement des effluents d'élevage et de compostage dans les zones en excédent structurel d'azote, dès lors que la taille des exploitations permet d'en amortir le coût à long terme.**

La révision des plafonds d'aide devrait permettre non seulement d'éviter le recours systématique au béton, mais aussi d'encourager plus fortement qu'aujourd'hui l'utilisation de bois pour la construction des bâtiments d'élevage, cet effort conjoint devant permettre de limiter la pollution visuelle sur les zones de production. De telles démarches ont non seulement un impact environnemental positif (amélioration du cadre de vie pour les riverains) mais contribuent également à améliorer les conditions quotidiennes de travail des exploitants, qui prennent plaisir à constater que leur « outil de travail » n'est pas dépourvu d'esthétique.

**Il serait donc souhaitable d'encourager plus nettement, à l'occasion d'une révision du barème des aides du PMPLEE, les efforts d'intégration paysagère des bâtiments agricoles lors de la mise aux normes, en soutenant notamment l'utilisation du bois dans les constructions.**

Enfin, si le stockage des effluents ne peut être partagé entre exploitations (le transport des matières multiplierait en effet les risques d'accidents et les nuisances olfactives dans la zone concernée) et requiert des investissements lourds dès lors qu'il n'est pas possible de recourir à l'élevage sur litière paillée, l'exploitation devant alors disposer de sa propre fosse ou fumière, certains matériels destinés à faciliter l'épandage pourraient être mis en commun plus fréquemment. Une telle démarche permettrait souvent aux exploitations modestes d'acquérir les moyens, parfois coûteux, leur permettant de respecter plus facilement certaines prescriptions figurant dans les programmes d'action (mixeurs destinés à homogénéiser les effluents, enfouisseurs, arroseurs ou tuyaux perforés permettant une meilleure absorption des effluents par le milieu naturel, retourneurs d'andain utilisés pour le compostage). Le recours à ce type de solutions pourrait être suggéré et encouragé par les chambres d'agriculture et les coopératives, dans le cadre de l'assistance technique (initiatives et conseils pratiques) qu'elles apportent aux exploitants.

**En conséquence, il conviendrait de favoriser, dans les zones vulnérables, le respect des exigences réglementaires résultant de la « directive nitrate » par la mise en commun d'équipements destinés à l'épandage des effluents d'élevage (et non à leur stockage), de façon à mutualiser les moyens des petites exploitations et à répartir entre elles la charge de ces investissements matériels.**

## **2. Mettre en place une politique spécifique de soutien à la maîtrise des effluents pour les exploitations modestes**

Si la répartition des aides du PMPLEE entre exploitations comme entre équipements doit être adaptée pour aider le plus grand nombre d'éleveurs à maîtriser les pollutions provenant de leurs effluents, cet effort ne permettra probablement pas à lui seul de répondre aux attentes exprimées par de nombreuses organisations agricoles. La complexité des procédures d'obtention des aides du PMPOA et du PMPLEE qui lui succède, ainsi que la faiblesse du soutien accordé en dehors des zones vulnérables justifient une action spécifique en faveur des exploitations modestes.

\* Il est en effet probable que la disparité dans l'accès des exploitations aux aides du PMPLEE ne se limitera pas aux zones vulnérables : l'importance des aides pouvant être versées en dehors des zones vulnérables dépendra inévitablement de la richesse des agences de l'eau et sera donc très inégale.

En outre, ces soutiens reposent parfois sur des critères contestables. Aux termes du décret n° 2002-26 du 4 janvier 2002 relatif aux aides pour la maîtrise des pollutions liées aux effluents d'élevage, en dehors des zones vulnérables, seuls les élevages soumis à autorisation par le régime des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) ainsi que les élevages bovins comportant plus de 90 UGB sont éligibles aux aides du PMPLEE. Cette distinction conduit, dans un même canton et aux abords d'un même cours d'eau, à aider certaines exploitations sans aider les autres. Comme le constate la FNSEA, un tel « *travail en mosaïque* » ne peut conduire à des résultats écologiques satisfaisants.

Votre rapporteure estime donc nécessaire d'apporter aux exploitations modestes un soutien financier approprié, même en dehors des zones vulnérables, pour les aider à améliorer leurs pratiques dès lors qu'elles sont volontaires. Il ne s'agit certes pas des exploitations rejetant la plus grande quantité d'azote, mais le grand nombre d'exploitations concernées et le risque de mauvaises manipulations imposent une vigilance. L'acquisition d'équipements de base et le respect de quelques conseils permettront à tous ces éleveurs de parvenir, pour un coût raisonnable, à une meilleure gestion des effluents.

**Par conséquent, il conviendrait de mettre en place, en concertation avec la Commission européenne, un système de prêts bonifiés ou de crédits d'impôt destiné à favoriser l'acquisition d'équipements de base (installations de stockage strictement nécessaires, matériels d'épandage et mixeurs notamment) par les exploitations comptant moins de 90 UGB, même lorsqu'elles sont situées en dehors des zones vulnérables. Cet effort devrait être effectué en priorité aux abords des captages, dans les zones humides ou les territoires classés « Natura 2000 ».**

\* S'agissant de la complexité des démarches administratives que doivent effectuer les agriculteurs pour bénéficier des aides du PMPLEE, l'effort doit indubitablement porter sur la liste des documents devant être remise par l'exploitant à l'administration. En effet il n'existe pas réellement de marge de progression en

termes d'organisation administrative, même si les agriculteurs souhaitent, d'une manière générale, disposer d'un nombre d'interlocuteurs aussi réduit que possible : les DDAF sont d'ores et déjà destinataires de l'ensemble des déclarations, jouant ainsi le rôle de « guichet unique », tandis que la conclusion de conventions avec l'Etat, les agences de l'eau et les collectivités locales permet souvent au Centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles (CNASEA) de jouer le rôle de « payeur unique ».

En revanche l'arrêté du 26 février 2002 relatif aux travaux de maîtrise des pollutions liées aux effluents d'élevage (article 7) subordonne le versement des aides du PMPLEE à la fourniture par l'agriculteur d'un grand nombre de documents, dont la transmission ne correspond pourtant pas toujours à un réel besoin pour l'administration. Ainsi, il n'est peut-être pas indispensable de disposer d'un projet agronomique complémentaire, ou encore des fiches de calcul des capacités de stockage, la description détaillée du projet d'amélioration (accompagné de plans) étant déjà transmise. Est-il, en outre, absolument nécessaire de transmettre à nouveau l'arrêté d'autorisation ou le récépissé de déclaration pour les élevages soumis à la réglementation relative aux installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE), documents déjà détenus par l'administration ? Si certaines redondances ou rigidités proviennent du décret n° 99-1060 du 16 décembre 1999 relatif aux subventions de l'Etat pour les projets d'investissement, il convient d'envisager une adaptation de ce texte, qui pourrait, par une mention spécifique, autoriser un peu plus de souplesse s'agissant du PMPLEE.

De même, en matière agronomique, les plans de fumure (document annuel prévoyant l'équilibre de la fertilisation en fonction des cultures en place, de leurs rendements prévisibles et des apports azotés) et les cahiers d'épandage (permettant l'enregistrement des pratiques de fertilisation), tous deux exigés pour constituer le dossier du demandeur, comportent nombre d'informations identiques, s'agissant par exemple des objectifs de rendement ou des cultures visées.

D'une manière générale, votre rapporteure estime souhaitable, sur l'ensemble du territoire, d'adapter les procédures d'obtention des subventions accordées dans le cadre du PMPLEE à la taille des exploitations, les plus petites d'entre elles devant relever de règles à la fois plus simples et plus souples.

**Il convient donc de simplifier les modalités administratives d'obtention des aides prévues dans le cadre du PMPLEE, en dispensant les exploitations comptant moins de 90 UGB de certaines déclarations, redondantes ou peu utiles.**

### **C.— INCITER A UNE GESTION MAITRISEE DES INTRANTS**

#### **1. Instaurer une redevance sur les intrants azotés au bénéfice des agences de l'eau et du transport de compost**

Comme on l'a vu plus haut, la prochaine réforme de la politique de l'eau devra, sans aucun doute, réformer le système des redevances perçues par les agences

de l'eau, ne serait-ce que pour le rendre conforme à la Constitution, qui dispose, dans son article 34, que la loi (donc le Parlement) fixe « l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toutes natures ».

Dans le cadre de cette réforme, une réflexion devra bien évidemment être menée sur la contribution de l'agriculture au financement des agences de l'eau. Il s'agira de **trouver un mode de financement ne se « limitant » pas à générer des recettes, mais permettant d'orienter les comportements vers une logique de développement durable selon un système cohérent, simple et efficace, qui ne constitue pas une contrainte économique et administrative insurmontable.**

Comme l'a souligné notre collègue Jean-Claude Flory dans son rapport, le système des redevances peut constituer un instrument adapté pour lutter contre les pollutions diffuses, en incitant à modifier certaines pratiques agricoles. Plusieurs pistes sont évoquées.

La première réside dans l'instauration d'une **redevance sur les excédents d'azote**, solution qui avait été retenue dans le cadre du projet de loi portant réforme de la politique de l'eau, présenté par le précédent Gouvernement. **Elle doit être résolument écartée.** La complexité et la lourdeur du système en faisaient une véritable « usine à gaz » : les exploitations devaient en effet tenir une comptabilité de l'ensemble de leurs intrants et de leurs exportations par productions animales et végétales. Si ce dispositif pouvait, à la rigueur, être envisagé pour les plus grandes exploitations, les autres auraient eu les pires difficultés à gérer ces nouvelles formalités administratives, dont la lourdeur aurait vite fait oublier l'impact environnemental... D'ailleurs, le système était sur certains points tellement compliqué qu'il aurait été difficile de faire le lien entre celui-ci et les pratiques agricoles mises en œuvre. La redevance pour excédents d'azote constituait, en réalité, le parfait contre-exemple d'une fiscalité simple et incitative.

Une deuxième piste consiste à instaurer, comme le suggère notre collègue Jean-Claude Flory, une **redevance de pollutions diffuses « à l'hectare »**, prenant en compte le type de culture pratiquée, par grandes familles (prairies, maïs, autres céréales, vigne et arboriculture, autres cultures...). Elle prendrait la forme d'une contribution forfaitaire différenciée, selon que les pratiques sont « courantes » ou « raisonnées » (c'est-à-dire qu'elles respectent le décret n° 2002-631 du 25 avril 2002 relatif à la qualification des exploitations agricoles au titre de l'agriculture raisonnée).

Ce système est certes plus séduisant qu'une redevance sur les excédents d'azote : il a le mérite de la simplicité en raison de son caractère forfaitaire ; il rapporterait un produit estimé de 60 à 65 millions d'euros, ce qui ne doit pas être négligé ; enfin, en raison de son application « à l'hectare », il permettrait de traiter l'ensemble des pollutions diffuses d'origine agricole.

**Votre rapporteure émet des réserves quant à l'instauration d'un tel système, qui poserait de véritables problèmes d'application, malgré l'effort louable de simplification qui a présidé à son élaboration.**

En premier lieu, se poserait la question du redevable : s'agirait-il du propriétaire ou du locataire ? En second lieu, se poserait la question de connaître la nature des cultures pour moduler le taux de la taxe à l'hectare. Certes, les cultures peuvent être déclarées pour bénéficier d'aides communautaires, mais il semble pour le moins délicat d'avoir accès à des fichiers « PAC » pour instaurer une redevance nationale. Par ailleurs, la modulation de la contribution selon le caractère « raisonné » ou pas des pratiques agricoles semble particulièrement difficile à mettre en œuvre, en raison des contrôles qu'elle supposerait.

**Le système proposé est par ailleurs peu satisfaisant pour ce qui concerne les élevages.** En effet, notre collègue Jean-Claude Flory propose d'assujettir les élevages hors-sol à la redevance de pollution industrielle « *dans la mesure où, structurellement, c'est bien de cela qu'il s'agit* »<sup>(1)</sup>. Si cette proposition est intellectuellement séduisante, elle soulève néanmoins de sérieuses réserves quant à son application pratique : il en résulterait une lourde charge pour les filières qui sont déjà très fragilisées économiquement, comme l'élevage porcin ou avicole. Par ailleurs, la question de l'élevage pratiqué de manière moins intensive (c'est-à-dire non en hors-sol) n'est pas évoquée dans le cadre d'une « redevance à l'hectare ». Ce « vide juridique » devrait pourtant être rempli ; on pourrait ainsi envisager d'assujettir ces élevages à une redevance dont le taux serait modulé en fonction du nombre d'unités de gros bétail (UGB), et variable selon les filières, mais un tel mécanisme pourrait se révéler en pratique relativement lourd.

**Enfin, la critique majeure qui peut être adressée à ce système réside dans le fait qu'il ne permet pas de distinguer les « bonnes » et les « mauvaises » pratiques, les agriculteurs étant taxés de manière uniforme, quels que soient les efforts qu'ils fournissent pour adopter des pratiques respectueuses de l'environnement, au-delà du respect du référentiel de l'agriculture raisonnée.** Le système n'inciterait donc que très faiblement à modifier les comportements et son seul intérêt, à terme, résiderait dans les recettes qu'il permettrait aux agences de percevoir. Il s'agit certes d'un élément important, mais il est, somme toute, décevant d'un point de vue environnemental.

**C'est finalement la solution d'une redevance sur les intrants azotés qui semble la plus intéressante : elle permettrait de taxer la source des pollutions azotées et son produit pourrait être consacré au traitement des conséquences de ces excédents.**

L'assiette de cette redevance serait constituée par les fertilisants et l'aliment pour le bétail. Les produits antiparasitaires, déjà assujettis à la TGAP, ne seraient pas concernés. **S'agissant des fertilisants, seuls les engrais minéraux seraient imposés** : une taxation des composts aurait en effet un impact environnemental très négatif, puisqu'elle désinciterait au traitement des effluents d'élevage. Les boues des stations d'épuration seraient elles aussi exonérées de cette redevance, pour ne pas faire peser une charge supplémentaire sur les stations d'épuration (et, *in fine*, sur les collectivités locales).

---

(1) Jean-Claude Flory, « Les redevances des agences de l'eau – Enjeux, objectifs et propositions d'évolution dans la perspective de la réforme de la politique de l'eau », rapport au Premier ministre et à la ministre de l'écologie et du développement durable, octobre 2003, p. 102.

**L'assujettissement des engrais minéraux à une redevance sur les intrants permettrait donc, à terme, que les pratiques agricoles évoluent vers un plus grand usage du compost et des engrais organiques, et vers une gestion des intrants plus proche des besoins.**

**S'agissant des aliments pour bétail, la question du taux de la redevance serait évidemment cruciale.** Votre rapporteure est en effet bien consciente qu'une modulation de ce taux en fonction de la teneur en azote des aliments est difficilement envisageable. Une telle solution renchérirait de manière insupportable les coûts de production de certaines filières qui sont déjà aujourd'hui en difficulté, comme la production porcine ou de volailles. Il s'agit là, il faut bien le reconnaître, de la principale critique qui peut être opposée à la proposition d'une taxe sur les intrants.

**Votre rapporteure estime que la question du taux d'imposition des aliments pour bétail, certes essentielle, ne doit pas conduire à sacrifier la solution d'une redevance sur les intrants. Cette difficulté doit en effet pouvoir être surmontée, en concertation avec l'ensemble des organisations professionnelles agricoles. Il pourrait par exemple être envisagé de tenir compte, dans la définition du taux, de la destination de l'aliment, par exemple grâce à un « coefficient d'usage », variable selon les filières.**

**En tout état de cause, une redevance sur les intrants ne doit pas avoir vocation à « punir » les filières fortement consommatrices d'azote ; elle doit simplement permettre d'orienter les comportements vers d'autres pratiques lorsque cela est matériellement possible.**

La redevance serait acquittée, comme la TGAP, lors de l'acte de vente, ce qui a le mérite de la simplicité et permettrait à l'exploitant de l'identifier facilement et rapidement sur sa facture. Elle serait également recouvrée selon les mêmes modalités que la TGAP.

Enfin, pour que cette redevance soit davantage qu'une simple « imposition de plus », il conviendrait d'en affecter le produit à un objet environnemental. **Les premiers bénéficiaires doivent bien entendu être les agences de l'eau**, qui bénéficieraient ainsi de fonds supplémentaires pour mener leur politique d'aide dans le domaine de l'eau.

**Votre rapporteure juge qu'une partie du produit de cette redevance devrait également être affectée à un fonds spécifique qui permettrait de financer le transport de compost de régions en excédent structurel vers des régions nécessitant un apport en fertilisation azotée.**

Le compost présente de multiples avantages, notamment pour restaurer l'équilibre biologique des sols, et se révèle peu onéreux pour qui souhaite en acquérir. Il constituerait un mode de fertilisation très utile dans les régions aux sols pauvres. Toutefois, sa commercialisation se heurte à un véritable problème : son coût de transport est actuellement très élevé et ne permet pas de l'exporter de manière avantageuse. Un soutien est donc, à l'évidence, nécessaire, pour amortir le

coût de ce transport et permettre ainsi le développement de la filière du compostage. La création d'un fonds auquel serait affecté, pour partie, le produit de la redevance sur les intrants constitue donc, aux yeux de votre rapporteure, une solution à étudier avec la plus grande attention.

## **2. Consacrer la TGAP « phytosanitaires » à la politique de l'eau**

On a vu plus haut que la TGAP assise sur les produits antiparasitaires à usage agricole faisait l'objet de nombreuses critiques.

Celles qui portent sur le principe même d'une taxation de ces substances en fonction de leur toxicité semblent devoir être écartées : l'objet d'une telle taxation est, là encore, d'orienter les pratiques vers des solutions moins nocives pour l'environnement, qu'il s'agisse de mieux ajuster les intrants aux besoins réels en réduisant les doses, de choisir des substances alternatives ou d'opter, dans les cas où cela est possible, pour des techniques de travail mécanique du sol (sarclage, binage), ou des techniques de lutte biologique ou de lutte intégrée.

En revanche, la critique majeure qui doit être portée à l'encontre de ce dispositif concerne l'affectation de la TGAP assise sur les produits antiparasitaires. Jusqu'au projet de loi de finances pour 2004, cette taxe a été affectée au Fonds de financement de la réforme des cotisations patronales de sécurité sociale (FOREC), en dépit de l'absence de tout lien entre cette taxe et le financement des 35 heures. Dans le projet de loi de finances pour 2004, la TGAP est affectée au budget général de l'Etat ; cette solution, si elle est évidemment moins choquante, n'est toujours pas satisfaisante.

La TGAP, lorsqu'elle a été instituée, a été triomphalement présentée comme une mesure de fiscalité écologique. Il n'en est pourtant rien car son produit n'est pas affecté à des politiques environnementales ; ce point peut d'ailleurs expliquer, en grande partie, le rejet dont cette nouvelle imposition a pu faire l'objet de la part du monde agricole.

**Votre rapporteure estime que dans une logique de gestion maîtrisée des intrants, le principe d'une taxation des produits antiparasitaires ne doit pas être condamné. En revanche, elle plaide vigoureusement en faveur d'une affectation de la TGAP « phyto » aux agences de l'eau, afin que son produit permette de financer des actions de préservation de la ressource en eau à l'échelle des bassins.**

## **3. Élaborer une « liste positive » des mélanges de produits phytosanitaires, régulièrement révisée et mise à jour**

On a vu plus haut que les mélanges de produits phytosanitaires répondent à des besoins spécifiques : limiter le nombre de passages, accroître l'efficacité des substances et ainsi réduire les doses appliquées. On a également vu que cette pratique des mélanges est aujourd'hui mise en question, en raison des incertitudes pesant sur l'innocuité de certains d'entre eux pour les milieux.

Le Gouvernement a donc décidé de mettre en place une liste « positive » des mélanges autorisés, les mélanges ne figurant pas sur cette liste étant, par voie de conséquence, interdits.

Cette solution a le mérite de se situer dans le droit fil de la logique qui préside à l'homologation des produits. Mais il pourrait également être envisagé de recourir à une « liste négative » des mélanges interdits. Une telle solution aurait pour avantage d'être plus facile et plus rapide à mettre en œuvre, l'élaboration d'une liste « positive » étant à l'évidence une tâche laborieuse, puisqu'il faut tenir compte de toutes les substances disponibles sur le marché.

Un argument s'oppose pourtant à cette solution : elle serait potentiellement beaucoup moins protectrice de l'environnement qu'une liste « positive ». En effet, une liste positive ne nécessite pas que soient préalablement identifiés tous les mélanges pouvant être réalisés : si certains ne figurent pas dans cette liste, ils sont simplement interdits, quand bien même ils ne se révéleraient pas nocifs pour les milieux. En revanche, dans le cas d'une liste négative, ne sont interdits que les mélanges figurant sur cette liste, tous les autres étant donc autorisés : la protection de l'environnement n'est donc optimale que si l'ensemble des mélanges sont préalablement identifiés ; si tel n'est pas le cas, des mélanges potentiellement dangereux pour l'environnement, mais non encore identifiés, sont autorisés.

**Il est donc préférable, d'un point de vue environnemental, de procéder à l'élaboration d'une liste positive. Celle-ci doit néanmoins être la plus exhaustive possible, ce qui risque de prendre du temps. C'est pourquoi votre rapporteure estime qu'il serait opportun de la réviser régulièrement, non seulement pour tenir compte des nouvelles molécules mises sur le marché, mais également pour aboutir à un inventaire complet des mélanges pouvant être réalisés.**

#### **D.— PROMOUVOIR L'ENGAGEMENT COLLECTIF DES AGRICULTEURS EN FAVEUR DES PRATIQUES RESPECTUEUSES DE L'ENVIRONNEMENT**

Si une démarche pédagogique est indispensable pour améliorer la connaissance et la maîtrise des risques de pollution par les agriculteurs, l'information des professionnels ne peut à elle seule infléchir leurs pratiques en faveur de l'environnement. Comme cela a déjà été expliqué, la seule solution efficace consiste non à contraindre davantage les agriculteurs, mais à accompagner leurs efforts et leurs initiatives écologiquement positives. Cette approche devrait conduire à encourager financièrement les agriculteurs qui ne se contentent pas de respecter les exigences réglementaires – socle dont le respect par chacun est obligatoire et dont les violations doivent être sanctionnées – mais acceptent d'aller plus loin sur la voie du développement durable, en mettant en œuvre une série de pratiques favorables à l'environnement.

Nombreuses sont les pratiques innovantes mises au point par des groupes d'agriculteurs pionniers ou imaginées par les instituts spécialisés, mais leur diffusion souffre d'un défaut de notoriété et de soutien public.

Les pratiques retenues devraient se caractériser à la fois par un impact écologique reconnu (limitation des quantités de substances polluantes, procédés réduisant leur diffusion dans certains milieux naturels ou facilitant leur dégradation) et par une simplicité suffisante pour être mises en œuvre, à terme, sur l'essentiel de la surface agricole utile (S.A.U.). Après une phase d'expérimentation, elles devraient être codifiées et portées à la connaissance du plus grand nombre par les autorités administratives, avec le concours des chambres d'agriculture et des instituts techniques.

## **1. Renforcer les partenariats avec les acteurs publics**

Il convient de favoriser le recours au contrat, par exemple dans le cadre des mesures agri-environnementales déjà évoquées (*voir II D 3*), formule permettant aux agriculteurs volontaires de s'engager à respecter tout ou partie de ces pratiques. Une telle formalisation des engagements de l'exploitant permettrait d'approfondir et d'étendre les pratiques faisant déjà l'objet d'initiatives dans le cadre de conventions particulières (*Ferti-mieux, Irri-mieux et Phyto-mieux* par exemple, *voir infra*) ou de l'« agriculture raisonnée » (*voir III E 2*). Cette démarche positive doit autoriser l'agriculteur concerné à obtenir un soutien financier spécifique de l'Etat, par la participation active de l'exploitant à des contrôles périodiques constituant la contrepartie du versement des soutiens. S'agissant des mesures agri-environnementales, il convient d'encourager les opérations locales agri-environnementales (OLAE) ou, à défaut, les dispositifs similaires permettant à un agriculteur de s'engager à respecter des mesures spécifiques sur une partie de son exploitation.

<p><b>Dans cette perspective, il est indispensable de maintenir le concours financier spécifique accordé, par l'Etat mais aussi par les collectivités locales, aux agriculteurs acceptant de prendre des engagements agri-environnementaux contrôlables, même lorsqu'aucun CTE ou CAD n'a été conclu.</b></p>
---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Par ailleurs, les soutiens financiers publics favorisant une extensification de la production agricole devraient être encouragés. Ainsi, la prime herbagère agro-environnementale (PHAE), qui a remplacé la prime au maintien des systèmes d'élevage extensifs (PMSEE) dite « prime à l'herbe », contribue à assurer la pérennité des prairies, tandis que les indemnités compensatoires de handicaps naturels (ICHN) bénéficient avant tout à des territoires défavorisés où l'élevage est généralement réalisé sous la forme traditionnelle du pâturage. Votre rapporteure approuve la revalorisation, pour 2003 et 2004, des soutiens financiers accordés dans ce cadre, qui contribuent à la réorientation progressive de l'agriculture française vers des modes de production en harmonie avec l'environnement naturel. Il reste souhaitable de poursuivre cette mobilisation des moyens de l'Etat, le recours à l'agriculture extensive ou à des surfaces en herbe dans l'alimentation des animaux pouvant par exemple donner droit à des avantages fiscaux (un avantage comparatif résulterait déjà, en matière fiscale, de la création d'une taxe sur les intrants, qui frapperait l'alimentation industrielle du bétail).

**Votre rapporteure suggère un effort budgétaire et fiscal particulier pour promouvoir l'élevage extensif et l'utilisation de surfaces en herbe dans l'alimentation des animaux.**

Enfin, la démarche contractuelle, qui a montré son utilité et tend à se développer entre l'Etat et les agriculteurs, devrait être étendue aux collectivités territoriales, comme c'est aujourd'hui le cas en Allemagne dans les *Lands* de Bade-Wurtemberg et de Rhénanie-Palatinat. Le rôle des collectivités locales, qui disposent d'une information de proximité sur la situation et le fonctionnement des exploitations, est en effet appelé à croître avec l'accentuation annoncée de la décentralisation. De même, les gestionnaires d'espaces naturels ont vocation, parce qu'ils sont associés à la définition d'exigences écologiques dans certains périmètres, à mener des initiatives conjointes avec les agriculteurs. Ces démarches pourraient être formalisées au moyen de chartes et déboucher notamment sur la promotion de produits agricoles régionaux, pour lesquels l'image d'authenticité associée, chez le consommateur, à la notion de terroir serait renforcée par la certitude d'une production répondant à des critères écologiques spécifiques.

**Il serait donc utile de renforcer le rôle des collectivités locales et des gestionnaires d'espaces naturels (parcs naturels régionaux notamment) pour promouvoir le patrimoine naturel au travers des produits agricoles régionaux, par la mise en place de chartes associant ces acteurs et les agriculteurs.**

## **2. Reconnaître et développer les initiatives prises par les professionnels**

Les professionnels mènent déjà de nombreuses actions volontaires, dans un cadre conventionnel, montrant ainsi qu'ils « reprennent l'initiative » en matière écologique (*voir II D 4*). S'agissant des agriculteurs eux-mêmes, il s'agit bien sûr des actions *Ferti-mieux*, *Phyto-mieux*, *Irri-mieux* ou encore du programme *Agri-confiance*, l'ensemble de ces opérations étant menées avec le soutien de l'Association nationale pour le développement agricole (ANDA, qui sera transformée en 2004 en Agence pour le développement agricole et rural) ou des organisations agricoles.

Toutefois, l'ensemble des professionnels associés aux activités agricoles, et non les seuls agriculteurs, sont concernés par cette mobilisation croissante : ainsi, les producteurs de produits phytosanitaires ont également lancé des opérations à finalité écologique. Votre rapporteure estime par exemple que les initiatives visant à récupérer les produits phytosanitaires inutilisés et à collecter les déchets concernés (bidons vides), telles que l'Union des industries de la protection des plantes (UIPP) les a conçues, réduisent les risques d'accidents absurdes et devraient donc être généralisées avec le soutien des chambres d'agriculture. De même, l'UIPP mène actuellement une campagne de distribution de kits de diagnostic (matériel scientifique léger permettant d'évaluer les besoins sanitaires des plantes), action qui

s'ajoute aux 3 000 contrôles informatiques qu'elle effectue sur les buses des pulvérisateurs afin d'éviter les dispersions involontaires.

Il reste à mieux faire connaître au grand public de tels efforts, dont certains devraient être institutionnalisés tant ils répondent à un besoin évident.

**Votre rapporteure préconise ainsi de généraliser les pratiques de collecte des emballages et déchets de produits phytosanitaires, le ramassage étant à la charge des distributeurs.**

Par ailleurs, les lacunes écologiques dans la formation des agriculteurs ont été fréquemment soulignées par les interlocuteurs de la mission. Cet aspect de la transmission des connaissances à destination des agriculteurs devrait donc être renforcé d'une manière générale (*voir III F*), mais aussi plus spécifiquement s'agissant des mesures agro-environnementales (MAE). En effet, l'engagement d'un agriculteur à respecter certaines pratiques agricoles favorables à l'environnement n'est crédible que si l'exploitant concerné maîtrise les techniques sur lesquelles reposent de tels procédés, ce qui nécessite le plus souvent une instruction ou des conseils pratiques.

### **3. Promouvoir les pratiques dont les effets favorables sur l'environnement sont certains**

#### ***a) S'agissant du fonctionnement général de l'exploitation***

Certaines de ces pratiques consistent à modifier le fonctionnement général de l'exploitation agricole concernée pour réduire la production de matières polluantes :

\* Il est par exemple démontré que la *limitation, dans les élevages, du nombre d'animaux par hectare*, en réduisant le caractère intensif de la production, permet d'éviter de rejeter dans le milieu naturel une quantité d'azote supérieure à ce qu'il peut absorber sans dommage écologique. La Confédération paysanne, rejointe sur ce point par l'administration et les scientifiques, estime que l'environnement subit généralement des dégâts lorsqu'un élevage compte plus de 1,8 unité de gros bétail (UGB) par hectare, limite traditionnelle en agriculture. L'association France Nature Environnement (FNE) précise qu'il est impossible, au-delà de ce seuil, de nourrir les animaux en quantité suffisante sans compléter leur alimentation par des tourteaux de soja et granulés achetés à l'extérieur de l'exploitation. La Fédération nationale bovine, jugeant elle aussi ce seuil pertinent, ajoute que les élevages bovins de l'ensemble du Massif central se caractérisent presque toujours par une densité d'animaux inférieure.

La principale limite de cette exigence est de nature économique : compte tenu du prix des terrains, il n'est pas toujours possible de mettre en place des élevages rentables dans de telles conditions - la recherche de productivité explique naturellement l'existence d'élevages « industriels ». Toutefois, soutenir les exploitations qui acceptent de rester sous ce seuil permet d'encourager un modèle

agricole qui permet de concilier une production de qualité (animaux en liberté, par exemple), une bonne occupation du territoire et le respect de la biodiversité.

Ces élevages, fréquemment implantés aujourd'hui dans les zones défavorisées du territoire national, sont aujourd'hui aidés par le biais de diverses primes (indemnités compensatoires de handicaps naturels, prime herbagère agro-environnementale) qui ont été récemment revalorisées.

Votre rapporteure se félicite de cette évolution et juge indispensable de poursuivre les efforts financiers en faveur de l'extensification des modes de production animale.

Par ailleurs, comme cela a déjà été exposé dans les développements spécifiques consacrés au PMPOA, certains aménagements des aires de production animale facilitent une gestion écologique des effluents d'élevage à moindre coût. Ainsi, il n'est pas toujours nécessaire de recourir au béton, qui suppose l'intervention d'entreprises de maçonnerie, souvent longue et onéreuse, car l'élevage sur litière paillée permettrait une absorption plus naturelle des effluents dans certaines exploitations.

**Votre rapporteure juge donc nécessaire de favoriser l'élevage sur litière paillée lorsqu'il est techniquement possible, celui-ci nécessitant des investissements moins lourds que l'élevage sur caillebotis.**

\* Il conviendrait également de *sensibiliser les agriculteurs*, comme le préconise l'association France nature environnement, aux enjeux environnementaux relatifs au *choix des techniques de labourage des terres*. En effet, un labourage effectué dans le sens de la pente tend à accroître l'ampleur des phénomènes d'érosion, par nature irréversibles, sur les terrains concernés. Il conviendrait par conséquent de marginaliser progressivement de telles pratiques – désormais interdites en vertu de la loi n° 2003-699 du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages - par un travail de formation adapté des professionnels, dont les établissements d'enseignement agricole ont la responsabilité première.

\* Par ailleurs, les rejets de certains gaz, s'ils génèrent une pollution atmosphérique au regard de l'effet de serre, constituent néanmoins une source d'énergie utile. Cette dernière peut être valorisée sur les exploitations, comme le suggèrent les Jeunes agriculteurs, par le biais d'installations de méthanisation, dont il conviendrait d'encourager la construction. D'une façon plus générale, le recours à l'ensemble des énergies renouvelables, qu'il s'agisse de la biomasse ou de l'énergie solaire, devrait être favorisé. Cette problématique n'est certes pas spécifique au monde agricole et concerne l'ensemble des acteurs économiques et notamment l'industrie ; néanmoins les agriculteurs disposent d'un accès privilégié aux ressources naturelles par le biais de la propriété foncière. Il semblerait donc légitime d'appuyer spécifiquement les efforts des agriculteurs en faveur de l'utilisation d'énergies renouvelables, au moyen par exemple d'une politique de prêts bonifiés.

**Votre rapporteure souhaite que soient soutenues, par une politique de prêts bonifiés, les installations de méthanisation dans les fermes d'élevage tout en valorisant le biogaz produit et l'utilisation de sources d'énergies renouvelables.**

\* Certaines exploitations ont pris une avance incontestable dans le recours aux nouvelles techniques de production, pratiques et aménagements favorables à l'environnement. L'observation de ces procédés trop souvent méconnus favoriserait sans nul doute leur diffusion à d'autres exploitations, l'insuffisance de l'information pratique à destination des agriculteurs expliquant bien souvent leurs connaissances incomplètes dans ce domaine. Chaque agriculteur volontaire devrait avoir la possibilité d'être directement et personnellement associé à cet effort, ce qui suppose par exemple que lui soit proposée une formation dans une ferme pilote ou une participation ponctuelle à une expérimentation dans un lycée agricole.

La formule des « rendez-vous des éleveurs agronomes » a ainsi été retenue, dans le département du Finistère, par la ferme expérimentale de Kerlavic, qui a mis en place, avec l'appui financier des agences de l'eau comme des collectivités locales et avec le soutien technique des chambres d'agriculture, de l'INRA ou encore de l'Institut du végétal *Arvalis*, six ateliers consacrés aux techniques de fertilisation (notamment à la mise en place de couverts végétaux, au désherbage et à l'implantation de prairies sans labours).

**Il conviendrait de diffuser plus largement le résultat de telles expérimentations.**

#### ***b) S'agissant de la gestion des intrants***

La réduction de la production de matières polluantes passe également par une meilleure gestion des intrants (alimentation du bétail, engrais et produits phytosanitaires).

\* Ainsi, il est possible de réduire la quantité de rejets polluants en *améliorant l'alimentation des animaux* dans les élevages. Il s'agit essentiellement de **promouvoir l'utilisation de surfaces enherbées** à cet effet, ce qui consistera par exemple à laisser brouter les vaches à l'extérieur, où à les nourrir de foin dans les bâtiments, plutôt qu'à leur donner une nourriture industrielle ne provenant pas de l'exploitation.

Il pourrait également être utile de diversifier les assolements pour les productions de protéines végétales, ce qui supposerait une révision des accords commerciaux conclus en 1992 à Blair House dans le cadre des négociations du GATT. L'absorption de protéines, nécessaire à la croissance des animaux mais compliquée depuis l'interdiction des farines animales, serait ainsi possible sans que les exploitations aient à importer les substances, ces dernières étant produites sur place lorsque l'étendue des terrains le permet. Il convient toutefois de rappeler que le recours aux protéines, s'il est indispensable, doit rester limité. Le Cemagref a en effet constaté, dans l'alimentation des élevages porcins, qu'une réduction de 20 à 12 % de la teneur en protéines du régime alimentaire, tout en maintenant les mêmes

apports en acides aminés essentiels, entraînant une diminution des quantités d'azote excrété de 59 à 67 % et une baisse de 59 % de la volatilisation de l'ammoniac.

S'agissant des élevages porcins, les études scientifiques montrent que le passage d'une alimentation « standard » à une alimentation dite « biphasée » (à partir de deux types d'aliments), s'il est correctement effectué, conduit à une réduction sur l'exploitation de 7 % des rejets d'azote et surtout de 13 % des rejets de phosphore. En outre, la limitation des gaspillages lors de l'engraissement et la réduction des quantités d'azote et de phosphore présentes dans les aliments permettent généralement de réduire de 11 % les rejets d'azote et de 2 % les rejets de phosphore sur l'exploitation.

\* Enfin, s'agissant des végétaux, la *réduction progressive des quantités de produits phytosanitaires utilisés*, comme le propose déjà le programme Phytomieux, permettrait de réduire la présence dans les sols de substances potentiellement dangereuses pour l'environnement. Cet effort ne conduit pas nécessairement à des pertes de productivité : appliquer un herbicide, un fongicide ou un insecticide avec discernement (c'est-à-dire ne pas traiter préventivement l'ensemble d'un terrain lorsque le problème constaté est localisé) permet de réaliser des économies sur le coût d'achat des substances.

Par ailleurs, afin d'éviter les applications systématiques de produits traitants, il conviendrait d'inciter les agriculteurs à avoir recours à des « kits de diagnostics », les produits phytosanitaires n'étant appliqués qu'une fois la nature et l'entendue géographique du problème identifiées.

**Il conviendrait donc de mettre à la disposition des agriculteurs, avec l'aide des chambres d'agriculture, de tels « kits de diagnostic » permettant d'utiliser les produits phytosanitaires dans les quantités strictement nécessaires.**

Les pratiques clandestines de nombreux agriculteurs, qui mélangent plusieurs produits phytosanitaires en espérant une productivité accrue, devraient être éclairées plus qu'aveuglément interdites. En effet, si certains abus - tels que l'ajout de *white spirit* aux produits phytosanitaires - sont intolérables, d'autres mélanges peuvent, selon les Jeunes agriculteurs, conduire à un gain agronomique réel sans inconvénient écologique ou sanitaire, et devraient donc être rendus publics.

Cette utilisation plus réfléchie et mesurée des produits phytosanitaires devrait permettre d'atteindre, au moins pour les plantes sarclées (pour les céréales, le problème semble plus délicat) l'objectif de réduction de 50 % de la quantité de produits phytosanitaires que le Parlement européen envisage de fixer pour les prochaines années. Cet effort s'inscrirait ainsi pleinement dans la démarche proposée par la Commission européenne dans sa communication COM (2002) 349 du 1<sup>er</sup> juillet 2002, intitulée « *Vers une stratégie thématique concernant l'utilisation durable des pesticides* », document qui suggère de réduire le recours aux produits les plus nocifs et de favoriser une agriculture utilisant des quantités limitées ou nulles de pesticides.

Une utilisation plus mesurée et précise des produits phytosanitaires passe également par une amélioration de la maîtrise par les agriculteurs des techniques permettant leur diffusion sur les surfaces à traiter.

**A cet effet, votre rapporteure juge nécessaire à la fois d’instaurer une obligation de contrôle régulier des pulvérisateurs et de promouvoir la mise en place de plates-formes éventuellement collectives pour le remplissage et le nettoyage des pulvérisateurs.**

Dans la même optique, il convient d’intégrer aux activités agricoles, au moins sur les grandes exploitations, les bénéfices issus de l’« agriculture de précision », concept de culture lié au développement de nouvelles technologies dans le monde agricole (guidage par satellite, capteur de rendement, ou encore système d’information géographique). Le développement de ces technologies doit permettre la prise en compte des variations des besoins agronomiques sur une même parcelle, afin d’éclairer les agriculteurs dans l’application de substances chimiques (engrais et produits phytosanitaires), limitant ainsi les gaspillages. Il s’agira par exemple de réaliser une cartographie des rendements et des mauvaises herbes, mais aussi des teneurs en éléments minéraux et du taux d’acidité.

Ce mode de production, à la fois plus compétitif et plus écologique, connaît une forte expansion aux Etats-Unis, où les exploitations sont très étendues, et, depuis peu, dans certains pays de l’Union européenne (Grande-Bretagne, Allemagne, Danemark, Suède). Par ailleurs, la technologie satellitaire est déjà utilisée par les services de la Commission européenne, qui effectuent sur cette base un contrôle à distance de l’activité des exploitations percevant les aides issues du Fonds européen d’orientation et de garantie agricole (FEOGA). En France, l’agence de l’eau Seine-Normandie soutient deux projets d’agriculture de précision dans l’Eure et la Seine-Maritime, qui reposent sur les conseils fournis par la société EADS Astrium (déjà disponibles pour le blé et le colza, et prochainement pour le maïs et les betteraves sucrières), mais le mouvement est encore timide.

**Il serait donc souhaitable de mobiliser les moyens de certaines agences de l’eau pour soutenir, sur les grandes exploitations, l’émergence d’une « agriculture de précision » dans l’application des produits phytosanitaires, et en particulier les dispositifs de guidage par satellite (GPS).**

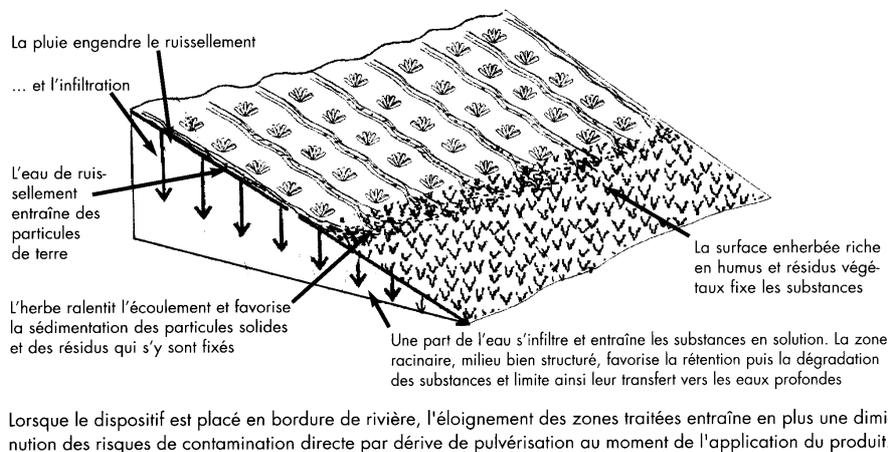
### *c) S’agissant des aménagements apportés à l’environnement*

D’autres pratiques supposent une **adaptation préventive de l’environnement** :

\* En premier lieu, la *création de talus ou de bandes enherbées d’une largeur minimale de 10 mètres en aval des parcelles bordées d’eau* permettrait de limiter la perturbation écologique résultant, dans le milieu aquatique, de l’épandage d’effluents d’élevages ou de la dispersion de produits phytosanitaires. Les études scientifiques réalisées par les agences de l’eau entre 1993 et 1996 sur des expériences de dispositifs enherbés attestent de leur efficacité environnementale (voir « Les études des agences de l’eau », n° 63). Ainsi, des bandes enherbées de

6 mètres de large réduisent en moyenne de 71 % les concentrations en produits phytosanitaires des ruissellements qu'elles reçoivent, et retiennent plus de 80 % des quantités de produits reçus (ces chiffres s'élèvent respectivement à 84 % et 90 % lorsque la bande atteint une largeur de 12 mètres). Par ailleurs, les dispositifs enherbés sont aussi efficaces pour protéger les réserves d'eau des nitrates et du phosphore provenant des effluents d'élevages. Ainsi, des bandes de 6 mètres de large permettent de capter 65 % des transferts de nitrates et 50 % des flux de phosphore soluble (respectivement 90 % et 80 % des transferts avec une largeur de 12 mètres).

Ces bandes enherbées permettent donc à la fois de traiter naturellement les rejets polluants et de disposer d'une « zone tampon » pour protéger les eaux superficielles, selon un mécanisme qui peut être représenté schématiquement de la manière suivante :



Source : Brochure du groupe « dispositifs enherbés » du Comité d'orientation pour des pratiques agricoles respectueuses de l'environnement (CORPEN), qui associe les ministères chargés de l'agriculture et de l'environnement.

Il est bien sûr préférable d'implanter les bandes enherbées en contrebas des parcelles et, lorsqu'il existe un cours d'eau, le long des rives. Toutefois, la localisation des bandes enherbées peut être différente car elle est avant tout déterminée par le relief et les voies de circulation de l'eau sur la parcelle (type d'écoulement dominant, réseau hydrographique, possibilité de circulation hypodermique de l'eau, présence de « courts-circuits » tels que les fossés). Pour la mise en place de ce couvert végétal, il convient de préférer, en règle générale, les graminées aux légumineuses et de préparer le sol perpendiculairement à la pente. La largeur de la bande doit en principe être adaptée au relief et à la taille de la parcelle : le CORPEN préconise ainsi une largeur de 10 mètres lorsque la dénivellation sur la parcelle est inférieure à 100 mètres, et une largeur d'au moins 20 mètres en cas de dénivellation supérieure (forte pente et grande parcelle). Une largeur de 10 mètres permet de faire coïncider les bandes enherbées et les jachères obligatoires sur chaque exploitation dans le cadre de la politique agricole commune.

En termes administratifs, la création de tels dispositifs aurait l'avantage de faciliter considérablement le contrôle du respect des distances d'épandage des

effluents d'élevages par les exploitants agricoles, en matérialisant aux yeux de tous une frontière au-delà de laquelle la fertilisation perdrait tout intérêt, faute de culture. Cette amélioration indirecte du respect des distances d'épandage ne devrait toutefois pas dispenser les pouvoirs publics de la nécessaire **harmonisation des douze distances différentes prévues par la réglementation actuelle, en fonction des matières agricoles concernées** – il est d'ailleurs étonnant qu'une distance de 35 mètres soit exigée pour certains apports organiques, tandis qu'aucune distance n'est fixée pour les apports minéraux. Comme le souligne à juste titre l'association Eaux et rivières de Bretagne, une telle complexité nuit à la lisibilité des obligations écologiques des agriculteurs en matière d'épandage, diminuant ainsi la crédibilité de normes peu respectées et difficilement contrôlables.

**Aussi votre rapporteure suggère-t-elle de rendre obligatoire la création de bandes enherbées d'une largeur minimale de 10 mètres aux abords des lacs et cours d'eau (en pratique, le long de toute zone signalée sur les cartes IGN sous la forme d'un trait bleu).**

\* Cette démarche de constitution de bandes enherbées pourrait être utilement complétée par un *recours accru aux prairies et aux haies*. En effet la présence de prairies permet de maintenir un couvert végétal jouant le rôle de filtre naturel décrit précédemment, de disposer pour les animaux d'une alimentation naturelle non importée (pâturages et foin) et d'assurer la diversité des paysages. L'existence de haies régulièrement entretenues est également souhaitable en raison des atouts écologiques traditionnels de cette forme de végétation : tout en rompant elles aussi la monotonie des paysages, les haies favorisent la réduction des inondations et limitent l'ampleur des phénomènes d'érosion. Elles offrent aussi un refuge important à de nombreuses espèces animales (insectes notamment), dont la subsistance est indissociable du maintien de la biodiversité en milieu rural. Dans cette perspective, votre rapporteure se félicite de l'accroissement annoncé du soutien accordé aux agriculteurs qui maintiennent des prairies sur leur exploitation, accroissement qui devrait être obtenu au moyen d'un renforcement de la prime herbagère agro-environnementale (PHAE) déjà évoquée.

Votre rapporteure tient à souligner l'intérêt du système de « compensation écologique » mis au point en Suisse pour maintenir la diversité biologique sur les exploitations agricoles. Chaque agriculteur est ainsi tenu, pour percevoir les soutiens publics à la production, de consacrer au moins 5 % de sa surface agricole utile (S.A.U.) à des prairies, pâturages, arbres, haies, bosquets, bandes enherbées, fossés, mares et étangs ou encore murs de pierres sèches. Ce système assure une bonne protection de la biodiversité et des paysages, sans pour autant figer les situations : l'agriculteur qui supprime quelques arbres doit seulement, par exemple, créer une haie ou une mare à un autre endroit.

**En France, l'effort public en faveur des prairies pourrait être complété par l'adoption d'une disposition normative soumettant à autorisation la suppression totale de haies, les suppressions partielles devant faire l'objet d'une compensation écologique (implantation d'une végétation comparable à un autre endroit) sur chaque exploitation.**

\* Le *développement de la lutte biologique et de la « protection intégrée » des végétaux* constitue un moyen supplémentaire de confier à la nature un rôle de prévention des pollutions d'origine agricole. Ainsi, selon l'INRA, la protection intégrée est une « *conception de la protection des cultures* » faisant intervenir des méthodes où les « *éléments naturels de limitation* » jouent un rôle prioritaire.

Outil de la protection intégrée, la lutte biologique consiste à privilégier les mécanismes naturels de régulation, notamment en utilisant des organismes vivants ou leurs produits pour réduire les dommages causés par les organismes nuisibles aux productions végétales. Ces conceptions placent l'agriculteur au cœur des mécanismes de régulation écologique en lui permettant de faire de la nature une alliée dans la production plutôt qu'une contrainte extérieure. Concrètement, cela peut consister à favoriser sur une parcelle le développement d'oiseaux ou d'insectes (coccinelles par exemple) qui, en se nourrissant de petits animaux ravageurs (pucerons ou limaces), dispenseront l'agriculteur d'employer des produits chimiques perturbant les équilibres naturels.

Dans ce domaine, les organismes de recherche et instituts techniques devraient orienter leur action vers des procédés simples d'emploi, les expérimenter à grande échelle puis en assurer la promotion auprès des agriculteurs.

Si l'agriculture biologique est évidemment à la pointe de ces techniques parce qu'elle s'interdit de recourir aux traitements chimiques, il semble toutefois possible d'étendre à un grand nombre d'exploitations traditionnelles les méthodes de la lutte biologique, les produits phytosanitaires restant alors disponibles en cas d'échec de la voie « naturelle ». Le conseil régional d'Alsace soutient un programme de ce type en matière viticole, cette action ayant débouché en janvier 2002 sur la rédaction de « *directives pour la production intégrée de la vigne en Alsace* ». Dans ce dernier cas, le programme implique également des actions destinées à favoriser la diversité des paysages par l'entretien des murets, le maintien des talus, des buissons et des friches qui sont des « niches » écologiques.

**Il convient donc d'accroître les efforts de recherche et de promotion en faveur des techniques de protection intégrée ou de désherbage mécanique en substitution des pesticides, en prenant exemple sur les initiatives prises dans le domaine de l'agriculture biologique.**

#### *d) S'agissant de la gestion des effluents et déchets*

D'autres pratiques, enfin, visent à faciliter la gestion des effluents d'élevage et des déchets :

\* Il s'agit, en premier lieu, de *soutenir financièrement les exploitations ayant recours à une station de traitement* permettant de dégrader les effluents d'élevage dans des conditions optimales, situation qui concerne plus spécifiquement les grands élevages hors-sols et les zones en excédent structurel au regard de la « directive nitrates ».

Comme le remarque le Cemagref, « *pour être applicables à la ferme, ces procédés de traitement doivent être simples, fiables, économiquement supportables, garantir un fonctionnement optimum malgré des évolutions temporelles assez importantes de l'influent et doivent aussi s'intégrer facilement dans les opérations régulières à la ferme* ». L'institut observe que le traitement biologique aérobie (c'est-à-dire au contact de l'air) concerne actuellement plus de 80 % des installations et permet une bonne élimination de l'azote (pollution de l'eau par les nitrates, dont la réduction est prioritaire dans les régions du Grand Ouest) et du méthane (rejets atmosphériques aggravant l'effet de serre). En revanche les résultats de ces stations en termes de réduction de l'ammoniac, du phosphore et des métaux lourds sont plus limités : pour le phosphore et les métaux lourds, il serait nécessaire de mettre en place d'autres modules (tels qu'un séparateur de phase, système permettant de distinguer la partie la plus liquide des effluents) dans la filière de traitement.

Le Cemagref indique qu'il existe aujourd'hui quatre types de filières mettant en œuvre ce procédé biologique :

– dans le premier cas, les stations sont composées d'un bassin d'homogénéisation du lisier brut, d'un réacteur de traitement (aération séquentielle) et d'un bassin de stockage du lisier aéré, qui est ensuite épandu sur les terres de l'exploitation ;

– dans le second cas, s'ajoutent à ces installations un ouvrage de décantation du lisier aéré, ce qui permet d'obtenir deux produits : une phase liquide, qui surnage et peut servir à l'irrigation, et une phase boueuse, qui est épandue ;

– dans le troisième cas, les stations sont composées d'un bassin d'homogénéisation et d'un séparateur mécanique du lisier brut (centrifugeuse ou vis compacteuse, système consistant à exercer une pression mécanique sur le lisier), d'un réacteur de traitement et d'un décanteur. S'ajoutent au liquide surnageant et aux boues biologiques un refus de séparation (reliquat solide), qui est exporté, c'est-à-dire envoyé sur un autre lieu.

– dans le quatrième cas, le décanteur est remplacé par un séparateur mécanique du lisier aéré, les phases solides issues des deux séparations mécaniques étant alors mélangées et exportées.

Le Cemagref observe que les centrifugeuses permettent d'extraire jusqu'à 50 % du phosphore contenu dans le lisier, contre seulement 15 % pour les vis compacteuses (les particules fines très riches en phosphore sont retenues par les centrifugeuses et traversent les vis compacteuses).

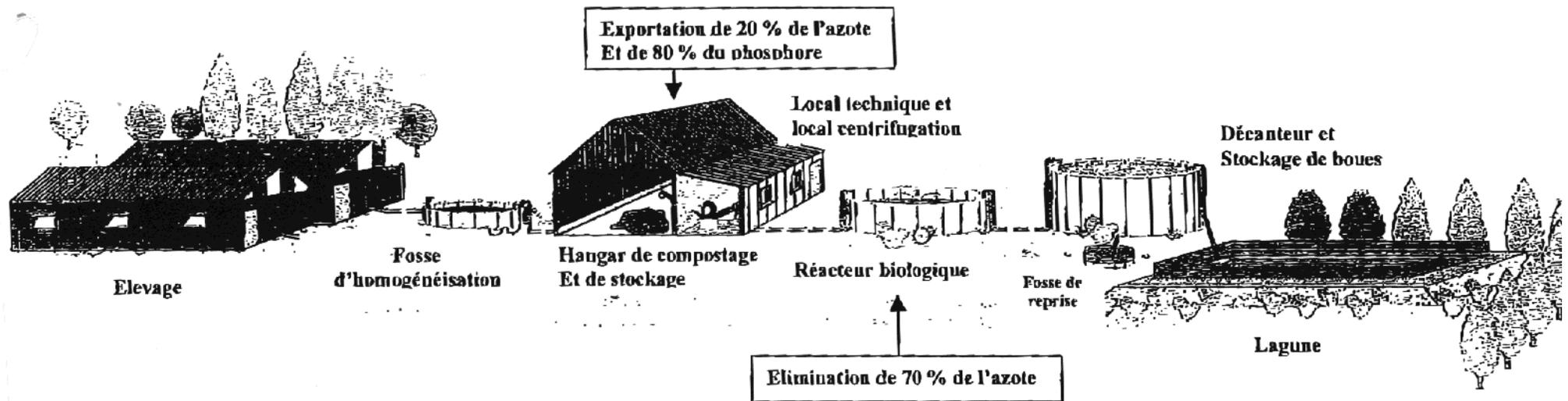
Dans tous les cas, le stockage des déjections est assez long (jusqu'à six mois) et l'aération séquentielle permet d'éliminer les deux tiers de l'azote initial. Toutefois, certains éléments utilisés dans l'alimentation animale et non biodégradables (cuivre, zinc, phosphore) sont concentrés dans les produits issus du traitement, ce qui risque d'entraîner une « *accumulation d'éléments toxiques dans les sols* » et d'accroître les problèmes de ruissellement de certains éléments vers les eaux de surface. Les systèmes de séparation remédient en partie à ces difficultés en permettant l'exportation des phases solides.

D'une manière générale, le compostage et les traitements biologiques des effluents sont les techniques de traitement les moins onéreuses - les procédés physico-chimiques et de prétraitement physique, plus coûteux, étant plus avantageux pour une extraction simultanée du phosphore. Votre rapporteure tient à souligner que tout traitement des effluents, qu'il repose sur un procédé biologique, physique ou chimique, aboutit inéluctablement à la fabrication de coproduits spécifiques, dont la gestion devra être différente de celle de l'effluent.

Certes, comme le souligne une étude réalisée par l'Institut technique du porc pour le compte de l'Ofival en mars 2001, la solution du traitement renchérit de 6 à 15 % les coûts de production, généralement sans contrepartie marchande.

Toutefois, le coût de la mise en place d'une filière de traitement biologique des effluents d'élevage n'est pas nécessairement élevé pour les grands élevages porcins. A titre d'exemple, l'exploitation Plouzennec, située dans le Finistère, produit chaque année près de 18 000 porcs charcutiers et traite chaque jour plus de 43 mètres cubes de lisier, grâce à une station biologique dotée d'une centrifugeuse, pour un surcoût inférieur à 5 centimes d'euros par kilo de porc produit (l'investissement s'élève à 552 000 euros mais le coût annuel de fonctionnement est d'environ 10 000 euros). Le procédé de traitement retenu dans une telle exploitation permet d'exporter ou d'éliminer environ 90 % de l'azote et 80 % du phosphore rejetés par les animaux, comme le montre le schéma ci-contre :

### **TRAITEMENT BIOLOGIQUE AVEC CENTRIFUGATION 90 % D'ABATTEMENT SUR L'AZOTE ET 80 % SUR LE PHOSPHORE**



Source : SCEA Plouzenneec

Les éleveurs sont, dans leur très grande majorité, conscients de la nécessité d'adopter des procédés innovants en matière de traitement des effluents. La multiplication des initiatives dans ce domaine en témoigne. Ces efforts doivent être reconnus et **la mission d'information insiste sur la nécessité de les accompagner financièrement, par un ciblage adapté des aides du PMPLEE, afin que ne soit pas mis en péril l'équilibre financier des exploitations concernées.**

L'excédent du bilan azoté de certaines régions françaises et notamment celles du Grand Ouest rend difficile l'épandage des matières obtenues par voie de traitement des effluents d'élevage dans ces zones, tandis que d'autres régions présentent un déficit de leur bilan azoté. La mission d'information estime que face au constat de ce déséquilibre territorial, il est aujourd'hui nécessaire de faciliter l'exportation des matières issues du traitement des effluents d'élevages, solution qui éviterait aux agriculteurs des zones déficitaires de recourir à des fertilisants industriels. Dans cette perspective, des expérimentations devraient être menées dès à présent afin de mettre au point un système de transport fiable (les risques d'accidents, de « fuites » sur le parcours, étant évidemment plus limités lorsque la matière est sèche).

La mission juge également nécessaire de promouvoir l'utilisation du compost d'origine agricole, qui, avec sa structure proche d'un humus naturel, n'a pas pour vocation de nourrir la plante, mais le sol, qui lui, nourrira la plante en retour. Le compost peut en effet rétablir et améliorer la biodiversité du sol, tout en empêchant la prolifération de plusieurs champignons néfastes pour les plantes.

Il convient de rappeler que le compostage est un processus biologique de décomposition contrôlée des « *déchets organiques biodégradables* », d'origine végétale comme animale, « *sous l'action de populations microbiennes diversifiées évoluant en milieu aérobie* », c'est-à-dire au contact de l'air (étude de l'Institut transfrontalier d'application et de développement agronomique (ITADA) consacrée à la « *disponibilité de l'azote des composts utilisés en agriculture biologique* », 1999-2001). Le compostage conduit à une production de chaleur au début du processus (température comprise entre 40 et 70°C) du fait de l'action des micro-organismes, puis à une perte de masse et de volume aboutissant, sans odeur désagréable, à une sorte d'humus semblable à un terreau : le compost.

Le recours au compost comme fertilisant présente un certain nombre d'effets positifs sur la structure physique des sols, en jouant le rôle de liant dans les terres sableuses et en ameublissant les terres compactes. Il permet, lorsqu'il est épandu en couches, d'éviter les phénomènes d'érosion. Il présente donc de nombreux avantages et son utilisation devrait être encouragée.

**Aussi votre rapporteure souhaite-t-elle vivement que soient étudiées les modalités de transport les plus adaptées pour offrir un débouché commercial aux composts et coproduits issus du traitement des effluents d'élevage, ces substances pouvant être utilisées comme fertilisants dans les zones déficitaires en azote.**

\* Il s'agit aussi, lorsque le traitement des effluents d'élevage n'est pas une solution rationnelle (gain écologique modeste au regard du coût financier, compte tenu des faibles quantités d'effluents produites), d'*adapter la période et les modalités de l'épandage*, dès lors inévitable. Celui-ci doit être effectué sur des parcelles aussi étendues que possible, en tenant compte de la nature des sols (qui détermine le risque d'écoulement vers la nappe phréatique) et de leur inclinaison (l'épandage sur les pentes entraînant un risque de ruissellement des effluents). Par ailleurs, l'agriculteur ne peut faire abstraction des conditions météorologiques, le risque de lessivage des sols, phénomène qui entraîne une diffusion accélérée des effluents dans l'environnement, étant évidemment plus élevé pendant certaines périodes de l'année. A cet égard, les chambres d'agriculture et coopératives agricoles ont un rôle déterminant à jouer et doivent fournir une assistance technique aux agriculteurs pour l'élaboration et la mise en œuvre des plans d'épandage, dont les organisations agricoles soulignent qu'ils peuvent être assez difficiles à respecter et à contrôler sur le terrain.

Par ailleurs, les modalités de l'épandage devraient intégrer progressivement certains progrès techniques dont l'impact environnemental est aujourd'hui avéré. Il semble ainsi possible de limiter fortement la pollution olfactive engendrée par l'épandage des effluents d'élevage en enfouissant ces substances dans le sol des parcelles concernées. Un recours plus fréquent à cette technique serait donc de nature à favoriser une meilleure acceptation des élevages, porcins notamment, par les riverains.

**Votre rapporteure préconise donc une généralisation des expériences d'enfouissement des lisiers pour réduire les nuisances olfactives.**

\* Il est également essentiel de favoriser sur l'ensemble du territoire national – et pas seulement dans les zones en excédent structurel au regard de la « directive nitrates » - la *couverture des fosses et la couverture hivernale des sols recueillant les effluents d'élevage*. En effet ces procédés limitent efficacement la nuisance olfactive (enjeu environnemental particulièrement important dans le cas du lisier) ainsi que la diffusion des substances dans le milieu aquatique par lessivage des sols consécutif aux précipitations. Pour la couverture des fosses où sont stockés les effluents liquides, il est possible de recourir à des matériaux naturels jouant le rôle de filtres (paille, particulièrement efficace pour le contrôle des odeurs, mais aussi copeaux de bois ou mousse de tourbe). Pour la couverture hivernale des champs sur lesquels les effluents sont épandus, l'utilisation de cultures intermédiaires (semis sous couvert notamment) permet également d'atteindre des résultats satisfaisants, en ce qui concerne tant la limitation de la pollution azotée de l'eau que le maintien de la fertilité des sols sur le long terme.

Le Cemagref indique en outre qu'il est possible d'obtenir une réduction de la pollution atmosphérique grâce à certaines techniques de couverture des fosses de lisier. Ainsi, la volatilisation de l'ammoniac au cours du stockage comme de l'épandage des effluents est réduite de 40 % si la fosse a été recouverte d'huile et de 65 à 71 % en cas de couverture par des zéolites (minéraux présents dans la nature sous forme de gros cristaux, pouvant être produits artificiellement depuis les années

1960, et utilisés notamment dans l'industrie pour leur excellente capacité d'absorption sélective des ions).

Votre rapporteure tient à souligner le grand intérêt de ces techniques simples et efficaces pour limiter les atteintes environnementales associées à l'épandage des effluents d'élevage, procédé inévitable en l'absence de station de traitement.

**Elle juge en particulier nécessaire de promouvoir la mise en place de cultures intermédiaires pièges à nitrates pour la couverture hivernale des sols.**

\* Il s'agit enfin d'améliorer la gestion des autres déchets produits résultant des techniques de production choisies par l'exploitant, qui font souvent appel à des machines nécessitant un entretien spécifique, à des matériaux peu dégradables ou à des substances commercialisées sous une forme peu adaptée à un stockage durable. Votre rapporteure regrette la faible importance accordée aujourd'hui à la valorisation de ces déchets non organiques, qui devraient être collectés dans la perspective d'un recyclage méthodique et systématique.

**Il conviendrait donc de développer les filières de recyclage des déchets non organiques des exploitations (huiles de vidange, pneus, bâches plastiques, ou emballages notamment).**

#### **E.— RENFORCER LES DEMARCHES SPECIFIQUES DEPASSANT LE CADRE DE L'AGRICULTURE CONVENTIONNELLE**

La promotion des pratiques agricoles bénéfiques pour l'environnement peut être dès à présent facilitée grâce à l'apparition de nouveaux modèles agricoles, reposant sur des pratiques plus écologiques.

##### **1. Une agriculture biologique qui se développe sans pouvoir être généralisée**

Il convient bien entendu d'évoquer l'agriculture biologique, qui dispose d'ores et déjà d'un label connu du grand public (le label « AB ») et connaît une réelle expansion. Pour mémoire, rappelons que l'agriculture biologique, mode de production essentiellement mis au point en Europe du Nord, consiste à éviter le recours aux facteurs de production d'origine extérieur (nourriture ou médicaments achetés par l'exploitant à un fournisseur, par exemple) et à préférer « *les méthodes culturales, biologiques et mécaniques aux produits chimiques de synthèse et aux organismes génétiquement modifiés* » (« *L'agriculture biologique en France : vers la reconquête d'une première place européenne* », rapport de Martial Saddier au Premier ministre, juin 2003, p.10). Sa contribution à la préservation de l'environnement est globalement positive, puisqu'elle tend à accroître la diversité biologique sur les exploitations (par exemple, les petits insectes ne sont pas chassés) et à maintenir la fertilité des sols à long terme (absence de substances industrielles susceptibles d'être rejetées dans l'eau).

Certes, en consacrant seulement 1,4 % de sa surface agricole utile (SAU) à l'agriculture biologique en 2001, la France n'occupe que le 25<sup>ème</sup> rang mondial pour l'importance relative de cette forme d'agriculture. Toutefois, la croissance de ce secteur est « *constante depuis 2000* », comme le rappelle le rapport précité (p.5). Entre 2000 et 2002, le nombre d'exploitations ayant recours à ce mode de production est passé de 8 985 à 11 177, et la surface concernée de 361 040 hectares à 509 000 hectares, ce qui traduit un réel engouement des professionnels. Les productions connaissant la plus forte progression en agriculture biologique sont les oléoprotéagineux (41 % d'augmentation entre 2000 et 2001), la vigne (29 %) et les pâturages et fourrages (28 %).

Le montant des aides consacrées par l'Etat aux mesures de conversion à l'agriculture biologique, dans le cadre des contrats territoriaux d'exploitation (CTE), a également connu une forte augmentation (de 23,8 millions d'euros en 2000 à 73,7 millions d'euros en 2002), ce qui traduit une mobilisation de la puissance publique en faveur de cette forme de production écologique. Toutefois, l'agriculture biologique souffre en France d'une réglementation trop lourde (allant au-delà des exigences du règlement CE 2092/91), qui offre aux autres pays européens des avantages comparatifs. Elle pâtit également d'une recherche insuffisante et d'un partenariat défavorable avec la grande distribution.

**Il est donc nécessaire de conforter le développement de l'agriculture biologique en simplifiant les procédures administratives d'obtention des labels, à garanties écologiques constantes.**

Plus fondamentalement, votre rapporteure, tout en appelant le Gouvernement à poursuivre ses efforts pour remédier aux difficultés spécifiques de cette filière prometteuse, estime qu'un développement massif de l'agriculture biologique en France ne constituerait pas une solution globale viable pour mieux concilier agriculture et environnement.

En effet, comme le constate le rapport précité, « *de façon constante, les prix des produits biologiques sont supérieurs à ceux des produits conventionnels* » (ils coûtent entre 10 et 100 % plus cher selon l'UFC-Que Choisir), ce qui s'explique structurellement par l'interdiction dans cette filière de nombreux procédés industriels (en matière d'insecticides, de fongicides, de médicaments ou d'alimentation) permettant d'accroître la productivité dans l'agriculture conventionnelle. Certes, l'INRA estime que cette filière pourrait bénéficier d'économies d'échelle si elle parvenait à couvrir 5 % de la S.A.U. Néanmoins, le fait que plus de deux Français sur trois estiment que se nourrir par l'alimentation biologique coûte trop cher montre que cette filière peut difficilement s'adresser à l'ensemble des consommateurs, ce qui limite sa marge de progression.

D'autre part, comme le remarque la Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles (FNSEA), le renoncement aux outils de régulation chimiques, pharmaceutiques en particulier, pourrait conduire à un effondrement de la filière si celle-ci était confrontée à une importante crise sanitaire. La rigidité des règles caractérisant le label de l'agriculture biologique, en privant les exploitants des remèdes nécessaires, empêcherait paradoxalement de rétablir la confiance des

consommateurs dans un tel scénario. Par ailleurs, les producteurs de céréales soulignent que l'agriculture biologique n'a pas démontré sa capacité à fonctionner de façon autonome, puisque les surfaces concernées s'insèrent dans un environnement où elles sont très minoritaires. Les cultures biologiques profitent donc des traitements effectués sur les parcelles d'agriculture conventionnelle, qui empêchent notamment la diffusion de maladies.

## **2. Encourager l'émergence d'une « agriculture raisonnée » pour offrir des perspectives économiques à l'ensemble des professionnels**

Autre forme nouvelle d'agriculture à prendre fortement en compte les enjeux environnementaux, l'« agriculture raisonnée » permet de nourrir des espoirs plus vastes et doit être encouragée.

Officiellement reconnue par le décret n° 2002-631 du 25 avril 2002, l'agriculture raisonnée recouvre un ensemble de pratiques dont l'impact environnemental est positif, sans remettre en cause la rentabilité économique de l'exploitation concernée. L'arrêté du 30 avril 2002 relatif au référentiel de l'agriculture raisonnée fixe la liste des exigences que les exploitations doivent respecter en matière d'environnement, de santé, de sécurité et de bien être animal, pour être « qualifiées ». La qualification des exploitations dépend d'un organisme certificateur agréé pour cinq ans, et n'est accordée qu'après un audit sur place de l'exploitation.

Parmi la centaine d'exigences définies au niveau national (d'autres exigences, territoriales, ayant vocation à les compléter), certaines ne constituent que la reprise de la réglementation existante, dont le respect est de toute façon obligatoire pour tous les agriculteurs. D'autres, en revanche, codifient de bonnes pratiques, dont la diffusion chez les agriculteurs profiterait sans aucun doute à l'environnement. Ces pratiques concernent par exemple la traçabilité des produits, l'information de l'exploitant, l'adaptation des techniques de fertilisation, la gestion de l'eau ou encore les risques d'érosion.

A la différence de l'agriculture biologique, plus rigide, l'agriculture raisonnée suppose avant tout une bonne gestion globale des exploitations. Elle permet ainsi d'adapter aux caractéristiques de chaque exploitation les mesures que les agriculteurs devront mettre en œuvre afin de respecter les exigences énoncées dans le référentiel. Sur une question aussi sensible que celle de l'utilisation des produits phytosanitaires, la philosophie du dispositif privilégie l'efficacité et la modération : il ne s'agit pas, contrairement à l'agriculture biologique, de bannir l'ensemble des produits chimiques de synthèse, mais de n'utiliser ceux-ci que sur des surfaces localisées et dans des quantités strictement nécessaires.

Les principes de l'agriculture raisonnée, rassemblés dans une charte que l'agriculteur s'engage à respecter lorsqu'il est qualifié, sont essentiellement les suivants :

### **Gestion globale de l'exploitation**

Se tenir informé de l'évolution des techniques et des connaissances, se former aux techniques les plus adaptées au système de production, former et sensibiliser ses salariés aux pratiques de l'agriculture raisonnée.

Intégrer l'exploitation agricole dans une démarche globale prenant en compte son contexte socio-économique (travail, débouchés...) et son environnement.

Informers les personnes présentes sur l'exploitation (exploitants, main-d'œuvre familiale, salariés permanents, saisonniers et temporaires) sur les bonnes conditions en matière de santé et de sécurité au travail et les former de manière adéquate.

Contribuer à la protection des paysages, de la biodiversité et des ressources naturelles.

Trier et éliminer les déchets produits sur l'exploitation de manière à éviter toute détérioration des milieux, en participant aux collectes spécifiques lorsqu'elles existent.

Respecter les lois et règlements dans le champ du référentiel de l'agriculture raisonnée.

### **Traçabilité des pratiques agricoles**

Enregistrer les interventions effectuées sur l'exploitation, conserver et classer les documents relatifs à la gestion de l'exploitation et des pratiques agricoles, afin d'améliorer ses pratiques agricoles et d'en assurer la traçabilité.

Respecter le système national d'identification des animaux et assurer la traçabilité de l'origine, de l'âge, de la race et de la catégorie de tous les animaux de l'élevage.

Assurer la traçabilité des aliments des animaux, qu'ils soient produits sur l'exploitation ou achetés à l'extérieur

### **Les productions végétales**

Préserver sur le long terme la fertilité des sols (entretien et amélioration de la fertilité physique, chimique et biologique des sols, prévention de l'érosion, maîtrise des risques d'accumulation de métaux lourds...).

Lutter contre l'érosion des sols par des pratiques appropriées.

Gérer les effluents d'élevage de façon à optimiser leur valorisation agronomique et à réduire leur impact sur l'environnement.

Réduire les risques de pollution du milieu naturel par les fertilisants en équilibrant la fertilisation (dates et doses d'apport de fertilisants adaptées aux besoins des plantes) et en adaptant les pratiques concernées (couverture végétale des sols dans les situations à risques, enfouissement des résidus de culture et des fertilisants..).

Raisonnement ses pratiques de protection des cultures, en utilisant les méthodes culturales et biologiques disponibles, en choisissant les variétés les plus adaptées et en ne faisant usage des produits phytosanitaires que lorsque cela est nécessaire et justifié, de façon à minimiser les quantités utilisées.

Réduire les risques liés à l'usage de produits phytosanitaires pour l'homme et pour l'environnement.

Participer à une gestion économe et équilibrée des ressources en eau, en adaptant et en minimisant les apports sur la culture en fonction des besoins de la plante et des conditions climatiques et en réduisant les risques de pollution du milieu.

### **Les animaux**

Alimenter les animaux de façon saine et équilibrée, en respectant leur physiologie et les règles de sécurité sanitaire et d'hygiène préconisées et en veillant à limiter l'impact des déjections sur l'environnement.

Respecter le plan de prophylaxie et les contrôles sanitaires exigés et assurer la traçabilité de tous les traitements appliqués sur les animaux.

Ne recourir à l'administration de médicaments vétérinaires que sur la base d'un suivi vétérinaire régulier et adapté à chaque type d'élevage.

Veiller au bien-être des animaux en respectant leur physiologie, en satisfaisant leurs besoins alimentaires, en aérant correctement leurs bâtiments et en les maintenant dans un état physique satisfaisant.

Respecter les règles de sécurité sanitaire et d'hygiène.

Source : Ministère de l'agriculture et de la pêche – CSO du 8 janvier 2002)

Cette liste fixe des principes généraux qui ne doivent pas conduire à douter de la précision des bonnes pratiques exigées des agriculteurs. La liste de celles-ci étant évidemment trop longue pour être exposée, votre rapporteure vous propose une présentation sommaire des exigences non réglementaires relatives à la fertilisation minérale et organique (d'autres pratiques concernent notamment la gestion des sols, la sécurité au travail, les produits phytosanitaires, l'irrigation, les traitements vétérinaires, l'alimentation et le bien-être des animaux, la gestion des déchets ou encore l'entretien des paysages) :

\* S'agissant du *stockage des engrais* :

- ne pas stocker d'engrais liquide dans un réservoir enterré ;
- équiper les nouvelles cuves de stockage d'engrais liquide d'une rétention étanche ;
- disposer d'un stockage d'engrais minéraux solides sur une aire stabilisée et couverte, à l'écart des produits destinés à l'alimentation et des produits dangereux.

\* S'agissant du *stockage des effluents d'élevages* :

- s'être engagé dans le PMPOA lorsque l'exploitation y est éligible ;
- connaître les quantités d'effluents produites sur l'exploitation (ces données figurent sur le plan prévisionnel de fumure ou, à défaut, sur le cahier d'enregistrement) ;
- ne pas stocker de fumier dans les secteurs de l'exploitation où il existe un risque identifié (fortes pentes, parcelles inondables, cuvettes, zones d'infiltration...).

\* S'agissant de l'*épandage des fertilisants* :

- disposer du matériel d'épandage adapté aux types de fertilisants épandus (engrais, fumier, lisier, fientes...)
- connaître les valeurs fertilisantes des engrais, des effluents d'élevage et des boues industrielles et urbaines utilisées (voir dans le plan de fumure ou, à défaut, dans le cahier d'enregistrement) ;
- en zone vulnérable, établir chaque année un plan prévisionnel de fumure pour les cultures de plein champ, en tenant compte des apports organiques, des analyses de sols, des reliquats estimés et des cultures intermédiaires (ainsi que des

apports estimés de nitrates par l'eau d'irrigation), en ajustant les apports aux besoins des plantes et en répartissant l'épandage des effluents d'élevage sur la plus large surface possible, pendant les périodes les moins risquées ;

– enregistrer les apports de fertilisants par filot cultural (date, type de fertilisant, apport en azote, en phosphore...)

– participer aux actions Ferti-mieux ou autres actions collectives lorsqu'elles existent.

\* S'agissant de l'épandage d'effluents hors de l'exploitation productrice, conclure un contrat spécifiant l'origine et la nature des effluents et les terrains concernés par l'épandage.

\* S'agissant de l'épandage de boues résiduaires urbaines et industrielles :

– connaître l'origine et la nature des boues épandues, leur caractérisation (valeurs fertilisantes, traces métalliques, traces organiques), les modalités d'épandage et les terrains de l'exploitation concernés par l'épandage ;

– disposer du contrat de mise à disposition des terres pour l'épandage des boues, ainsi que des bordereaux de livraison ;

– s'assurer de la conformité des résultats d'analyse des boues résiduaires industrielles et urbaines et des sols concernés par l'épandage avec les teneurs limites définies dans la réglementation et les conserver au moins dix ans.

Chaque pratique agricole prescrite dans le cadre de l'agriculture raisonnée améliore la situation de l'exploitation au regard d'un ou plusieurs enjeux environnementaux, ce qui peut être résumé de la façon suivante (*voir tableau ci-après*) :

**IMPACT ENVIRONNEMENTAL DES PRATIQUES DE L'AGRICULTURE RAISONNÉE**

Pratiques pouvant faire l'objet d'exigences territoriales		Domaine environnemental concerné								
		Eau (qualité)			Eau (quantité)	Milieu naturel				Air
		Phosphore	Nitrate	Phytosanitaires	Irrigation	Qualité des sols et érosion	Inondations	Diversité biologique	Paysages	Odeurs
<b>Pratiques agricoles</b>	Calcul et fractionnement des apports de fertilisants	X	X							
	Optimisation et choix des rendements objectifs		X		X					
	Gestion des effluents d'élevage	X	X							X
	Matériel et modalités d'épandage	X	X							X
	Matériel et modalités d'irrigation		X		X					
	Choix et modalités des traitements phytosanitaires			X				X		
	Mise en place de solutions alternatives à l'emploi de produits phytosanitaires			X				X		
<b>Systèmes de culture</b>	Gestion des intercultures		X	X		X	X		X	
	Gestion des itinéraires techniques		X	X	X	X	X	X		
	Gestion des successions de cultures		X	X	X	X		X	X	
<b>Aménagement</b>	Maintien des prairies					X	X	X		
	Implantation d'arbres et de dispositifs enherbés	X	X	X		X	X	X	X	

Source : CNAR-SER, 3 octobre 2003 (certaines croix ont pu être omises lorsqu'elles se réfèrent à des situations particulières)

Cette démarche pragmatique donne à l'agriculture raisonnée une vocation beaucoup plus large que celle de l'agriculture biologique : alors que le volontariat pourrait conduire une majorité de professionnels à adopter le socle de bonnes pratiques caractérisant l'agriculture raisonnée, l'agriculture biologique s'adressera durablement aux agriculteurs souhaitant « *se situer à la pointe de l'agriculture en matière environnementale* » (« *L'agriculture biologique en France : vers la reconquête d'une première place européenne* », rapport de Martial Saddier au Premier ministre, juin 2003, p.126). Dans le premier cas, l'ensemble de l'agriculture est tirée vers le haut et sensibilisée aux problématiques environnementales, tandis que dans le second, seuls quelques « îlots d'excellence » écologique sont constitués. La vocation « démocratique » de l'agriculture raisonnée est confirmée par l'analyse des coûts dans l'exploitation, puisque le respect des bonnes pratiques agricoles qui la caractérise n'accroît pas systématiquement le coût de production.

Votre rapporteure suggère d'accélérer la mise en place de vastes filières d'agriculture raisonnée, ce qui pourrait être facilité par deux types d'actions :

\* *En premier lieu*, il conviendrait d'**accroître la crédibilité de ces démarches en encadrant étroitement la qualification des exploitations**. Le référentiel de l'agriculture raisonnée ne devrait comprendre que des normes dont le niveau d'exigence est supérieur à celui de la réglementation existante, car le respect de la loi n'est pas un « engagement volontaire » de certains agriculteurs. Même si l'agriculture raisonnée est une initiative en principe ouverte à tous les agriculteurs, il est évident que tous ne pourront adhérer à cette démarche. En effet, comme le souligne le rapport de M. Guy Paillotin sur l'agriculture raisonnée, remis au ministre de l'agriculture et de la pêche en février 2000 (p. 36), certains agriculteurs « *n'ont pas le niveau de formation qui leur permette d'accéder aux exigences d'une qualification d'exploitation* », et d'autres pourraient y être opposés. Dès lors, il serait absurde de diluer les exigences de l'agriculture raisonnée en espérant y inclure tous les agriculteurs, perspective paradoxale pour une démarche fondée sur le volontariat – il conviendrait seulement, comme le souhaite la FNSEA, de veiller à ne pas « fermer la porte » aux agriculteurs restés dans un premier temps en dehors de la démarche. Par ailleurs, il est essentiel que l'agriculteur qualifié soit réellement soumis à des contrôles réguliers permettant à l'organisme certificateur de s'assurer du respect des engagements pris. Le retrait éventuel de la qualification devrait constituer une menace crédible pour dissuader les agriculteurs de manquer à leurs engagements.

Enfin, **une chaîne de distribution spécifique devrait permettre de valoriser les produits issus de l'agriculture raisonnée, ceux-ci devant dès lors être identifiés au moyen d'un label national** qui reste à créer (sur le modèle du label « Qualité raisonnée » existant au Danemark, ou du label « Milieukeur » utilisé aux Pays-Bas). Le débouché commercial associé à l'apposition sur les produits d'un tel label ne fait guère de doute : alors que les Français souhaitent être rassurés sur la qualité de l'alimentation et les conditions de sa production, les signes leur offrant des garanties quant à l'origine d'un produit (AOC, Label rouge...) ne concernent pas plus, selon l'APCA, de 20 à 25 % des produits consommés en France. Ce label permettra d'améliorer l'« image de marque » des agriculteurs dans l'opinion publique et jouera un puissant rôle stimulant, puisque les premiers agriculteurs

engagés dans la démarche bénéficieront à coup sûr d'un avantage concurrentiel par rapport aux exploitants restés dans une démarche d'agriculture conventionnelle.

**Il convient donc de mettre en place une identification harmonisée des produits issus de l'agriculture raisonnée, assurant le consommateur du respect d'exigences environnementales spécifiques.**

D'une manière plus générale, il serait souhaitable de clarifier le régime juridique des labels en agriculture et d'harmoniser les procédures de labellisation, l'ensemble étant actuellement excessivement complexe. Il serait utile d'étudier en particulier la possibilité d'associer ces labels à une certification des exploitations (type ISO). Dans un cadre international marqué par l'emprise croissante du marché, le développement des labels crédibles constitue un enjeu de premier plan pour l'agriculture française, riche d'un savoir-faire très ancien et de « produits du terroir » d'une qualité et d'une réputation incomparable. Les garanties apportées par la labellisation d'un produit sont de deux ordres : d'une part, le consommateur est assuré de la qualité et de l'origine de l'aliment, dont la production a été effectuée sans dommage pour l'environnement, d'autre part la différenciation du produit permet au producteur de s'assurer un débouché commercial stable, les produits proposés par la concurrence n'étant pas substituables.

Par ailleurs, il serait probablement envisageable, pour certains produits, d'assortir les cahiers des charges des appellations d'origine contrôlée (AOC) de prescriptions environnementales : il s'agirait par exemple, pour la production de cidre bénéficiant d'une AOC, d'imposer aux exploitants certaines obligations écologiques dans les vergers, celles-ci pouvant ensuite être valorisées sur les étiquettes des bouteilles.

**En conséquence, au-delà de l'agriculture biologique, il serait utile d'envisager une intégration de prescriptions environnementales aux cahiers des charges des autres signes officiels de qualité (critères qualité certifiés, appellations d'origine contrôlée, Label rouge).**

Dans tous les cas, on voit bien que le respect d'exigences environnementales constituera une spécificité croissante de l'agriculture européenne, dont les professionnels peuvent tirer profit, sur le plan commercial, en insistant pour qu'une identification de ces produits témoigne des efforts accomplis.

\* *En second lieu*, il conviendrait d'accorder un soutien financier public à part entière à ces démarches conventionnelles, qui rejoignent en partie les initiatives *Ferti-mieux*, *Phyto-mieux* ou *Irri-mieux* déjà décrites (voir II C 3). En effet, comme l'observe l'INRA, des compensations financières sont accordées en Autriche ou en Finlande, au titre des mesures agro-environnementales européennes, aux agriculteurs s'engageant, dans le cadre de l'agriculture raisonnée, à respecter des normes environnementales plus exigeantes que celles de la réglementation existante (rapport de MM. N. Beigbeder et J.M. Meybard, chercheurs à l'INRA, juin 2001, « *Aide à la définition d'un référentiel national de l'agriculture raisonnée et étude comparée des politiques et pratiques des Etats membres de l'Union européenne relatives à l'agriculture raisonnée* »). De tels soutiens financiers s'inscrivent parfaitement dans

l'esprit guidant l'évolution de la politique agricole commune (apparition d'une éco-conditionnalité des aides directes du « premier pilier » et développement des aides indirectes du « second pilier », voir II D) comme les négociations commerciales internationales (possibilité de renforcer la légitimité des aides agricoles européennes sur des critères non marchands).

## **F.— AMELIORER LA DIFFUSION DES INFORMATIONS PAR LES AUTRES INTERVENANTS**

### **1. Valoriser la dimension environnementale dans les formations**

La formation des agriculteurs constitue un enjeu important, voire essentiel, pour les aider à choisir les pratiques les plus respectueuses de l'environnement. En effet, les agriculteurs doivent s'adapter, d'une part, aux technologies qui leur sont proposées et dont ils ne peuvent parfois maîtriser toutes les conséquences et, d'autre part, à des exigences environnementales croissantes.

Certes, la formation initiale des agriculteurs est loin d'être dépourvue d'enseignements environnementaux. Elle a clairement évolué dans le sens du développement durable, ce qu'il convient de saluer. Mais on constate que les enseignements environnementaux ont souvent un caractère facultatif et ne constituent pas une condition nécessaire pour l'obtention d'un diplôme. Il convient donc de « sauter un cran » pour leur donner une nouvelle dimension.

**C'est pourquoi il conviendrait d'intégrer, dans chaque module d'enseignement obligatoire pour l'obtention d'un diplôme agricole, des connaissances en écologie.**

Dans cette optique, il semble donc nécessaire de « *diversifier les enseignements des formations : « agribio », lutte intégrée<sup>(1)</sup>, fonctionnements écosystémiques et pédologiques (...); diffuser les innovations de terrain réalisées par des exploitants individuels ou en petits groupes (...); 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* »<sup>(2)</sup>.

S'agissant de la formation continue, des progrès sont également à accomplir pour sensibiliser les agriculteurs aux problématiques environnementales et diffuser auprès d'eux des conseils sur les pratiques respectueuses de l'environnement.

---

(1) *Lutte intégrée : emploi judicieux et harmonieux de plusieurs moyens de lutte, biologiques, chimiques ou autres, pour abaisser les effectifs des ravageurs de telle façon que leurs dégâts soient supportables, en garantissant le respect des abeilles et autres insectes pollinisateurs et de tous les animaux utiles à l'économie de la nature.*

(2) *Jean-Luc Pujol et Dominique Dron, « Agriculture, monde rural et environnement : qualité oblige » in Le courrier de l'environnement de l'INRA n° 37, août 1999.*

**Votre rapporteure propose donc que l'octroi de primes pour la mise en place de mesures agro-environnementales soit subordonné au suivi d'une formation professionnelle courte (une demi-journée ou une journée), afin de diffuser plus largement les « bonnes pratiques ».**

## **2. Adapter la fonction de conseil**

L'évolution de la formation des agriculteurs suppose également une meilleure information et une adaptation du conseil aux agriculteurs.

**Il paraît en premier lieu indispensable d'encadrer plus strictement le recours à la publicité pour les produits phytosanitaires, notamment dans la presse professionnelle : la plupart de ces produits sont des « médicaments des plantes » et n'ont pas à être employés de manière systématique, contrairement à ce que certaines réclames sous-entendent.**

Par ailleurs, les chambres d'agriculture, les instituts techniques, qui constituent un relais dans le transfert des connaissances entre la recherche fondamentale et les chambres d'agriculture, les coopératives et les firmes privées d'agrofourniture jouent également un rôle fondamental.

**TRAVAUX DES INSTITUTS ET CENTRES TECHNIQUES AGRICOLES  
SUR DES PROBLEMATIQUES D'AGRICULTURE DURABLE**

<b>Institut technique</b>	<b>Domaines d'intervention</b>	<b>Thèmes de recherche sur les bonnes pratiques agricoles et l'environnement</b>
ARVALIS	Céréales et fourrages, protéagineux	– gestion raisonnée des intrants pour la fertilisation et la protection des cultures – gestion raisonnée de l'eau (irrigation) – agriculture de précision
CETIOM	Oléagineux	– kits de mesure des besoins en azote des cultures (réglettes azote colza) – production biologique d'oléagineux
CTIFL	Fruits et légumes	– production raisonnée en légumes – production biologique intégrée (PBI) dans les vergers
ASTREDHOR	Horticulture	– production biologique intégrée (PBI) sous serres – recyclage des solutions nutritives appliquées aux plantes en pots
Institut de l'élevage	Elevages bovins, ovins, caprins (ruminants)	– Programme de maîtrise des pollutions liées aux effluents d'élevage (PMPLEE)
ITP	Elevage porcin	– Réduction des déchets et des nuisances par l'alimentation et la conduite d'élevage – Récupération d'énergie
ITAVI	Elevages de volailles	– Bien-être animal – Composition des déjections avicoles et transformation par le compostage
ITV	Viticulture	– Production intégrée (enherbement naturel maîtrisé, lutte biologique) – Pratiques œnologiques
ITB	Betteraves à sucre	– Production raisonnée (bilan azoté, programmes de désherbage)
ITAB	Agriculture biologique	– Toutes pratiques agricoles
Institut pour le développement forestier	Forêt	– Rôle des forêts, boisements et haies dans la préservation de la qualité de l'eau
ITEIPMAI	Plantes médicinales, aromatiques et à parfum	– Bonnes pratiques agricoles en production de thym et de lavande

Source : document de synthèse de l'ACTA, « 40 ans de recherche d'innovation au service du progrès agricole », 2002

Votre rapporteure estime que ce rôle de conseil, déjà de grande qualité, pourrait être adapté et amélioré. En effet, on constate que les chambres d'agriculture et les instituts techniques organisés par filières ne sont pas forcément équipés pour accomplir cette tâche, dans un environnement évolutif. Ainsi, en passant d'objectifs purement quantitatifs de production à la problématique de l'avenir des ressources naturelles, la collecte des données (par exemple, le suivi des molécules dans l'eau, l'air, le sol) est devenue beaucoup plus lourde et plus coûteuse. Les techniciens des chambres d'agriculture sont souvent débordés face aux demandes qui leur sont adressées, et parfois, il faut bien le reconnaître, isolés.

Un premier axe d'amélioration consiste à **accroître la collégialité et le travail en commun dans le conseil dispensé aux agriculteurs**. Les chambres d'agriculture ont d'ailleurs évolué dans ce sens ; ce mouvement doit être généralisé.

Un deuxième axe, plus ambitieux, consisterait à établir une certification des organismes intervenant dans le conseil aux agriculteurs.

Cette certification concernerait au premier chef les distributeurs de produits phytosanitaires. L'information des utilisateurs de produits phytosanitaires sur les risques écologiques que ceux-ci comportent est en effet indispensable pour promouvoir des pratiques agricoles davantage respectueuses de l'environnement.

A cet égard, force est de constater que ces risques sont aujourd'hui souvent mal connus par les agriculteurs, d'autant plus que les molécules commercialisées sont en nombre croissant.

Or, les obligations d'information pesant « en début de chaîne » sur les industries phytosanitaires sont importantes, puisqu'il est de leur responsabilité de fournir aux utilisateurs des informations nécessaires à la prévention des risques et à la sécurité. L'Union des industries de la protection des plantes a ainsi mis en place des « fiches de données sécurité » des produits phytosanitaires qui seront progressivement consultables sur Internet. Il s'agit certes d'une initiative positive ; on peut néanmoins regretter que seules 1 900 fiches, soit seulement 40 % de l'ensemble, soient aujourd'hui accessibles sur Internet alors que cette opération a été lancée le 28 juin 2001.

C'est finalement la distribution qui constitue, quant à son obligation d'informer les agriculteurs, le « maillon faible ». La loi n° 92-533 du 17 juin 1992 relative à la distribution et à l'application des produits antiparasitaires à usage agricole exige certes des distributeurs et des applicateurs un agrément.

Toutefois, ce dispositif se révèle en pratique insatisfaisant pour garantir la bonne information des agriculteurs, l'octroi de l'agrément étant simplement subordonné à l'existence de personnes qualifiées au sein de l'organisme (un salarié par tranche de 10 salariés) pour assurer la formation et l'encadrement des vendeurs ou des applicateurs des produits, ce qui peut, dans certains cas, se révéler insuffisant. Il serait probablement plus pertinent de remplacer cette procédure d'agrément, finalement peu adaptée, par une procédure de certification qui reposerait sur un référentiel bien déterminé, encadrant notamment l'acte de vente pour l'assortir d'une obligation de conseil sur des points bien précis.

On peut d'ailleurs noter que les coopératives agricoles se sont lancées d'elles-mêmes dans une telle démarche de certification, avec la Charte du conseil coopératif, signée le 26 février 2002. Celle-ci compte désormais 16 signataires (5 fédérations spécialisées, 3 fédérations régionales et 8 entreprises pilotes). Avec cette charte, les coopératives signataires s'engagent à développer la compétence de leurs conseillers, donner des garanties de transparence et communiquer sur le conseil délivré et les résultats obtenus.

Quant aux fédérations de coopératives, elles ont un rôle essentiel de promotion de cette démarche, grâce à trois outils : des certificats de qualification professionnelle pour garantir le niveau de formation des techniciens conseils aux adhérents des coopératives, la certification agri-confiance et la certification des services de conseil des coopératives.

**Selon la même logique, il conviendrait de substituer au régime de l'agrément des distributeurs un système de certification reposant sur un référentiel de normes rigoureuses concernant la formation de leurs employés et les conseils que ceux-ci doivent obligatoirement fournir lors de la commercialisation des produits. Ce certification pourrait être étendue, à terme, à l'ensemble des intervenants dans le domaine du conseil (chambres d'agriculture, coopératives, instituts techniques, firmes privées), avec un référentiel élaboré conjointement par ces acteurs et les pouvoirs publics**

Enfin, on constate que malgré l'existence de normes strictes en matière de protection individuelle des agriculteurs lorsqu'ils appliquent des produits phytosanitaires, cette démarche de protection n'est pas encore « entrée dans les mœurs ».

**C'est pourquoi il serait utile que chaque fourniture soit délivrée avec l'équipement de protection adéquat, afin de réduire le risque sanitaire encouru par les agriculteurs.**

### **3. Rapprocher la recherche et le terrain et diffuser les résultats d'expérimentations**

Il convient que les conclusions des travaux des organismes de recherche français, de grande qualité, soient plus facilement accessibles aux agriculteurs. Ceux-ci sont en effet désireux de connaître les axes de recherche privilégiés, ce qui leur permet d'adapter leurs pratiques en conséquence. **Un effort de diffusion et de vulgarisation doit donc être opéré.**

Si l'on souhaite que le principe du développement durable ait une application concrète en agriculture, les agriculteurs doivent en outre disposer d'informations simples, facilement accessibles et fiables sur leurs performances environnementales pour pouvoir infléchir leurs pratiques en conséquence.

Ce point fait l'objet de nombreuses recherches, notamment par l'INRA, mais la tâche se révèle délicate car les indicateurs doivent pouvoir être élaborés à partir d'informations facilement accessibles

A l'heure actuelle, les recherches consistent donc à établir des méthodes d'évaluation environnementale des exploitations agricoles qui font appel à différents types d'indicateurs environnementaux, eux-mêmes à définir.

**DE NOMBREUSES METHODES D'EVALUATION ENVIRONNEMENTALE  
DES EXPLOITATIONS AGRICOLES**

• **La méthode IDEA** (Indicateurs de durabilité des exploitations agricoles) réalise un diagnostic de la durabilité de l'exploitation à partir de la combinaison de trois groupes d'indicateurs qui mesurent la durabilité agro-écologique (diversité des productions, organisation de l'espace, pratiques agricoles), la durabilité socio-territoriale (qualité des produits et du territoire, éthique et développement humain, emploi et services) et la durabilité économique (viabilité, indépendance, transmissibilité, efficience).

• **La méthode Indigo** (Indicateurs de diagnostic global à la parcelle), développée par l'INRA, permet, à partir de 10 indicateurs, de faire un diagnostic de l'exploitation mais également un diagnostic à la parcelle, ce qui la différencie des autres méthodes. Les indicateurs utilisés sont l'impact des facteurs de production (pesticides, azote, phosphore, irrigation, énergie, matière organique, mécanisation) et de gestion de l'espace (assolement, couverture du sol, éléments non productifs) sur la qualité des eaux de surfaces et souterraines, de l'air, du sol, sur les ressources non renouvelables, sur la faune et la flore, et sur le paysage.

• **La méthode Dialecte** (Diagnostic agri-environnemental liant environnement et CTE) réalise une approche globale du système d'exploitation et de ses pratiques, d'une part en mesurant la diversité des productions végétales et animales ainsi que la présence d'éléments naturels et d'autre part en vérifiant l'utilisation rationnelle des intrants (azote, phosphore, eau, produits phytosanitaires, énergies). Une analyse de l'impact de l'activité agricole sur les différentes composantes de l'environnement (eau, sol, biodiversité, air, déchets, consommation de ressource) est alors réalisée.

• **La méthode Diage** (Diagnostic agri-environnemental) analyse 17 aspects environnementaux et permet de faire un diagnostic pour chaque filière à trois niveaux selon l'objectif de l'agriculteur : par rapport à un cahier des charges, pour une qualification de l'exploitation ou bien pour mettre en place une certification.

• **La méthode « Arbre »** (l'arbre de l'exploitation agricole durable) repose sur un diagnostic global fondé sur les quatre piliers de l'agriculture durable : l'exploitation doit être viable, c'est-à-dire économiquement efficace ; reproductible à long terme au même endroit, ce qui implique qu'elle n'épuise pas ses propres ressources et celles du territoire ; transmissible (à une génération suivante aussi bien du point de vue économique que du point de vue de la qualité de vie sur l'exploitation) ; vivable, c'est-à-dire assurer une qualité de vie correcte à l'agriculteur et sa famille, tant sur le lieu de travail lui-même que sur le territoire.

Comme on le constate, les initiatives en matière de définition d'indicateurs environnementaux et de méthodes d'évaluation sont nombreuses. Certaines ont d'ailleurs été appliquées sur le terrain ; c'est ainsi le cas en Alsace, pour la viticulture.

Il serait hautement souhaitable que les actions dans ce domaine soient davantage coordonnées, afin que les agriculteurs aient accès à des méthodes homogènes et puissent plus facilement intégrer la dimension de développement durable dans leurs activités.

**La mise en place d'un dispositif homogène et unifié d'indicateurs agro-environnementaux rendant compte des performances à la fois environnementales et économiques de l'exploitation doit être recherchée.**

On constate par ailleurs que de nombreuses initiatives innovantes sont prises par les agriculteurs eux-mêmes, pour expérimenter de nouvelles installations ou de nouveaux procédés de production.

**Il conviendrait de développer les efforts de communication, de vulgarisation des connaissances et de pédagogie autour des réalisations agricoles les plus exemplaires. C'est notamment le cas des réseaux de fermes pilotes qui expérimentent de nouvelles pratiques, effectuent des démonstrations et proposent des formations pour les agriculteurs, ou des expérimentations réalisées par des lycées agricoles.**

Enfin, différents axes de recherche devraient être privilégiés pour répondre à certaines interrogations. Certains domaines ont déjà fait l'objet de nombreuses études ; c'est notamment le cas de l'impact des activités agricole sur la ressource en eau. D'autres domaines devraient également bénéficier d'un effort de recherche accru.

**Votre rapporteure juge ainsi souhaitable de renforcer l'effort de recherche en matière de pollution atmosphérique en milieu rural, ce qui suppose de mettre en place les instruments de mesure adéquats. Il conviendrait également de développer la recherche dans le domaine de l'impact sanitaire des activités agricoles, non seulement sur la population agricole elle-même mais également sur la population exposée en milieu rural.**





## CONCLUSION

La recherche d'une conciliation des pratiques agricoles et de la préservation de l'environnement ne correspond pas à une préoccupation nouvelle, comme en témoignent tant les dispositifs réglementaires actuels que les démarches volontaires initiées par la profession agricole.

Il est néanmoins possible de progresser. La mission d'information, à l'issue des auditions qu'elle a réalisées, considère que l'un des premiers points à améliorer concerne le mécanisme permettant de traiter le problème des pollutions diffuses dues aux effluents d'élevages. Elle juge à cet effet indispensable d'adapter les soutiens financiers accordés aux exploitations pour tenir compte de leur diversité économique.

La mission a par ailleurs été alertée sur la complexité et le caractère très évolutif des réglementations de nature environnementale pesant sur la profession agricole. Elle a estimé indispensable de clarifier ce contexte juridique, afin de donner aux agriculteurs la lisibilité nécessaire pour mener une politique d'investissement cohérente sur le moyen et le long terme.

La mission est en outre persuadée qu'un nombre limité de mesures, faciles à mettre en œuvre et peu coûteuses, pourrait avoir un impact direct et rapide sur l'état des milieux. Elle propose donc de rendre obligatoires certaines de ces mesures.

Il est par ailleurs possible d'orienter les pratiques agricoles vers un plus grand respect de l'environnement par la création d'incitations financières, en particulier s'agissant des intrants (alimentation du bétail, engrais et produits phytosanitaires). La mission s'est efforcée, sur ce point, de proposer des solutions économiquement supportables par les acteurs du monde agricole. Elle est consciente de la difficulté, pour les filières les plus fragiles, de supporter des charges supplémentaires ; c'est pourquoi elle préconise également la plus grande concertation sur cette question.

La mission souhaite également que soient promues les pratiques respectueuses de l'environnement ; à cet effet, elle propose un éventail de mesures, à caractère non obligatoire, mais qu'il convient d'encourager.

Jugeant que l'effort ne devait pas porter sur les seuls agriculteurs, la mission propose par ailleurs que les autres acteurs du monde agricole adaptent leurs interventions, pour améliorer l'information et le conseil diffusés aux agriculteurs.

Parce que les pratiques respectueuses de l'environnement ont un coût pour les exploitants, il est également proposé de chercher à valoriser auprès du marché les démarches issues des modèles spécifiques d'agriculture durable.

Enfin, la mission estime nécessaire de poursuivre l'effort de recherche dans certains domaines.

## **46 PROPOSITIONS POUR UNE POLITIQUE EQUILIBREE**

### **A.— ADAPTER LES SOUTIENS FINANCIERS PUBLICS CONSACRES A LA MAITRISE DES EFFLUENTS POUR TENIR COMPTE DE LA DIVERSITE ECONOMIQUE DES ELEVAGES**

1 – Moduler, dans les zones vulnérables, l'importance relative des aides accordées au titre du PMPLEE en fonction de la taille et de la fragilité économique des exploitations. Il pourrait s'agir d'accorder, sur justification spécifique, un taux maximal de subvention plus élevé (par exemple 60 % des sommes investies) aux exploitations comportant moins de 90 UGB qu'aux exploitations de taille supérieure (pour lesquelles le taux maximal pourrait être ramené de 60 % à 30 %).

2 – Accroître, par une révision du barème des aides accordées au titre du PMPLEE, les soutiens à la construction de stations de traitement des effluents d'élevage et de compostage dans les zones en excédent structurel d'azote, dès lors que la taille des exploitations permet d'en amortir le coût à long terme.

3 – Encourager plus nettement, à l'occasion d'une révision du barème des aides du PMPLEE, les efforts d'intégration paysagère des bâtiments agricoles, en soutenant notamment l'utilisation du bois dans les constructions.

4 – Favoriser, dans les zones vulnérables, le respect des exigences réglementaires résultant de la « directive nitrates » par la mise en commun d'équipements destinés à l'épandage des effluents d'élevage (et non à leur stockage), de façon à mutualiser les moyens des petites exploitations et à répartir entre elles la charge de ces investissements matériels.

5 – Mettre en place, en concertation avec la Commission européenne, un système de prêts bonifiés ou de crédits d'impôt destiné à favoriser l'acquisition d'équipements de base (installations de stockage strictement nécessaires, matériels d'épandage et mixeurs notamment) par les exploitations comptant moins de 90 UGB, même lorsqu'elles sont situées en dehors des zones vulnérables. Cet effort devrait être effectué en priorité aux abords des captages, dans les zones humides ou les territoires classés « Natura 2000 ».

6 – Simplifier les modalités administratives d'obtention des aides prévues dans le cadre du PMPLEE, en dispensant les exploitations comptant moins de 90 UGB de certaines déclarations, redondantes ou peu utiles.

### **B.— CLARIFIER L'ENVIRONNEMENT JURIDIQUE DES AGRICULTEURS**

7 – Assurer le respect des normes environnementales existantes en mettant en place pour chaque exploitation, selon une périodicité régulière, des contrôles complets grâce à une coordination des structures administratives concernées, et recourir plus fréquemment à la surveillance satellitaire (notamment pour vérifier la

couverture hivernale des sols), déjà mise en œuvre pour les aides perçues au titre de la politique agricole commune.

8 – Simplifier la procédure de délimitation des périmètres de protection des captages d'eau pour la rendre plus efficace, en supprimant l'inscription des servitudes au bureau des hypothèques.

9 – Sécuriser l'épandage des boues des stations d'épuration en créant un fonds national de garantie pour les agriculteurs concernés et instaurer une certification des boues.

10 – Maintenir le concours financier spécifique accordé, par l'Etat mais aussi par les collectivités locales, aux agriculteurs acceptant de prendre des engagements agri-environnementaux contrôlables, même lorsqu'aucun CTE ou CAD n'a été conclu.

### **C.— RENDRE OBLIGATOIRES CERTAINES MESURES FACILES A METTRE EN ŒUVRE ET DONT L'IMPACT SUR LES MILIEUX EST IMMEDIAT**

11 – Rendre obligatoire la création de bandes enherbées d'une largeur minimale de 10 mètres aux abords des lacs et cours d'eau (en pratique, le long de toute zone signalée sur les cartes IGN sous la forme d'un trait bleu).

12 – Soumettre à autorisation la suppression totale de haies, les suppressions partielles devant faire l'objet d'une compensation écologique (implantation d'une végétation comparable à un autre endroit) sur chaque exploitation.

13 – Instaurer une obligation d'aménagement des réserves d'eau en surface visant à préserver les biotopes.

14 – Réviser régulièrement et mettre à jour la « liste positive » de mélanges de produits phytosanitaires autorisés.

### **D.— ORIENTER L'AGRICULTURE VERS LE DEVELOPPEMENT DURABLE GRACE A DES INSTRUMENTS FINANCIERS**

15 – Créer, au profit des agences de l'eau et d'un fonds destiné à financer le transport de compost, une redevance sur la teneur en azote des intrants, perçue auprès des distributeurs lors de la vente de fertilisants non organiques et d'aliments pour le bétail. Le taux de cette redevance serait fonction de la quantité d'azote contenue dans les engrais, le taux s'appliquant aux aliments devant être fixé dans la plus grande concertation avec les professions agricoles pour éviter de pénaliser trop lourdement les filières les plus fragiles.

16 – Affecter aux agences de l'eau le produit de la TGAP assise sur les produits antiparasitaires.

17 – Promouvoir la filière des biocarburants en la défiscalisant totalement et en relevant le contingent annuel de production.

18 – Soutenir, par une politique de prêts bonifiés, les installations de méthanisation dans les fermes d'élevage tout en valorisant le biogaz produit et l'utilisation de sources d'énergies renouvelable, qu'il s'agisse de la biomasse ou de l'énergie solaire.

19 – Subordonner le versement des primes accordées dans le cadre des mesures agri-environnementales au suivi d'une formation portant sur les pratiques respectueuses de l'environnement.

#### **E.— PROMOUVOIR LES PRATIQUES ET TECHNIQUES DE PRODUCTION RESPECTUEUSES DE L'ENVIRONNEMENT**

20 – Effectuer un effort budgétaire et fiscal particulier pour promouvoir l'élevage extensif et l'utilisation de surfaces en herbes dans l'alimentation des animaux.

21 – Généraliser les expériences d'enfouissement des lisiers pour réduire les nuisances olfactives.

22 – Favoriser l'élevage sur litière paillée lorsqu'il est techniquement possible, celui-ci nécessitant des investissements moins lourds que l'élevage sur caillebotis.

23 – Développer le compostage des boues et l'incorporation de déchets verts à ces substances, pour accroître leur intérêt agronomique.

24 – Promouvoir la mise en place de cultures intermédiaires pièges à nitrates pour la couverture hivernale des sols.

25 – Accroître les efforts de recherche et de promotion en faveur des techniques de protection intégrée ou de désherbage mécanique en substitution des pesticides, en prenant exemple sur les initiatives prises dans le domaine de l'agriculture biologique.

26 – Instaurer une obligation de contrôle régulier des pulvérisateurs de produits phytosanitaires et promouvoir la mise en place de plates-formes éventuellement collectives pour le remplissage et le nettoyage de ces appareils.

27 – Mobiliser les moyens de certaines agences de l'eau pour soutenir, sur les grandes exploitations, l'émergence d'une « agriculture de précision » dans l'application des produits phytosanitaires, et en particulier les dispositifs de guidage par satellite (GPS).

28 – Mettre à la disposition des agriculteurs, avec l'aide des chambres d'agriculture, des kits de diagnostic permettant d'utiliser les produits phytosanitaires dans les quantités strictement nécessaires.

#### **F.— REFORMER LES MODALITES D'INTERVENTION DES AUTRES ACTEURS DU SECTEUR AGRICOLE POUR AMELIORER L'INFORMATION DES AGRICULTEURS**

29 – Substituer au régime de l'agrément des distributeurs un système de certification reposant sur un référentiel de normes rigoureuses concernant la

formation de leurs employés et les conseils que ceux-ci doivent obligatoirement fournir lors de la commercialisation des produits et étendre cette certification à l'ensemble des intervenants dans le domaine du conseil (chambres d'agriculture, coopératives, instituts techniques, firmes privées) sur la base d'un référentiel élaboré conjointement par ces acteurs et les pouvoirs publics.

30 – Intégrer, dans les emballages de produits phytosanitaires, les équipements de protection nécessaires à leur application.

31 – Renforcer le conseil dans le domaine du diagnostic agro-environnemental.

32 – Encadrer le recours à la publicité pour les produits phytosanitaires, en particulier dans la presse spécialisée, de façon à faire connaître à l'acheteur les éventuels risques environnementaux et les précautions d'utilisation.

33. – Instaurer une obligation d'étiquetage concernant la teneur en métaux lourds des engrais chimiques.

34 – Généraliser les pratiques de collecte des emballages et déchets de produits phytosanitaires, le ramassage étant à la charge des distributeurs.

35 – Développer les filières de recyclage des déchets non organiques des exploitations (huiles de vidange, pneus, bâches plastiques ou emballages notamment).

36 – Intégrer, dans chaque module d'enseignement obligatoire pour l'obtention d'un diplôme agricole, des connaissances en écologie.

37 – Développer les efforts de communication, de vulgarisation des connaissances et de pédagogie autour des réalisations agricoles les plus exemplaires (réseau de fermes pilotes expérimentant de nouvelles pratiques, effectuant des démonstrations et proposant des formations pour les agriculteurs, expérimentations réalisées par des lycées agricoles).

38 – Diffuser plus largement les résultats des organismes de recherche pour rapprocher ceux-ci du terrain.

39 – Renforcer le rôle des collectivités locales et des gestionnaires d'espaces naturels (parcs naturels régionaux notamment) pour promouvoir le patrimoine naturel au travers des produits agricoles régionaux, par la mise en place de chartes associant ces acteurs et les agriculteurs.

#### **G.— VALORISER AUPRES DU MARCHE LES DEMARCHES DE DEVELOPPEMENT DURABLE**

40 – Conforter le développement de l'agriculture biologique en simplifiant les procédures administratives d'obtention des labels, à garanties écologiques constantes.

41 – Au-delà de l'agriculture biologique, envisager une intégration de prescriptions environnementales aux cahiers des charges des autres signes officiels de qualité (critères qualité certifiés, appellations d'origine contrôlée, Label rouge).

42 – Mettre en place une identification harmonisée des produits issus de l’agriculture raisonnée, assurant le consommateur du respect d’exigences environnementales spécifiques.

43 – Mettre en place un dispositif homogène et unifié d’indicateurs agri-environnementaux rendant compte des performances à la fois environnementales et économiques de l’exploitation.

#### **H.— DEVELOPPER CERTAINS AXES DE RECHERCHE**

44 – Etudier les modalités de transport les plus adaptées pour offrir un débouché commercial aux composts et coproduits issus du traitement des effluents d’élevage, ces substances pouvant être utilisées comme fertilisants dans les zones déficitaires en azote.

45 – Développer la recherche scientifique sur la pollution atmosphérique en milieu rural et mettre en place les instruments de mesure adéquats.

46 – Développer la recherche dans le domaine de l’impact sanitaire des activités agricoles.

## EXAMEN EN COMMISSION

Lors de sa réunion du 19 novembre 2003, la Commission a examiné le rapport d'information de Mme Marcelle Ramonet sur les activités agricoles et la protection de l'environnement.

Après l'exposé de la rapporteure, M. Jean Gaubert, s'exprimant au nom du groupe socialiste, a tout d'abord estimé que, n'ayant pas disposé du rapport avant la réunion de commission, il était difficile de se forger une idée des conclusions de la mission, même si les précisions abondantes apportées par Mme Marcelle Ramonet l'avaient éclairé.

Il a ensuite déploré les conditions de travail de la mission au cours des dernières semaines, les multiples déplacements de la dernière réunion de la mission rendant difficile son suivi. Il a regretté l'absence de comptes-rendus réguliers des réunions, même s'il a reconnu que les membres de la mission auraient pu être plus présents.

Il a félicité le président et la rapporteure pour leur travail de fond, sérieux et intéressant, même s'il a estimé que le rapport ressemblait un peu à un catalogue. Il a indiqué par ailleurs qu'il avait la désagréable impression que l'on « enfonçait des portes ouvertes », les propositions faisant état de pratiques déjà habituelles dans de nombreuses régions. Il a considéré que le rapport donnait l'impression que rien n'avait été fait jusqu'à maintenant, alors qu'il proposait surtout de généraliser ou de rendre obligatoires des bonnes pratiques déjà mises en œuvre dans de nombreuses régions.

Il a estimé que le rappel de l'origine exacte des pollutions était d'un grand intérêt, car la pollution est un problème global qui n'est pas uniquement lié aux productions animales, et a regretté que l'on ait longtemps stigmatisé ces productions, ce qui n'avait pas contribué à faire avancer le débat et avait figé les positions.

Il a ensuite indiqué qu'il fallait effectivement combattre l'idée reçue selon laquelle la compétitivité d'une exploitation serait liée à la taille et à la quantité de sa production. En effet, a-t-il souligné, la productivité, qui est difficile à calculer dans l'agriculture, n'est pas le seul gage de revenus viables et certaines petites exploitations ayant développé des créneaux moins productifs peuvent se révéler aussi rentables que de grandes structures.

S'agissant de simplification, il s'est déclaré d'accord avec les conclusions du rapport, même s'il a estimé qu'il conviendrait d'aller plus loin en matière de simplification des contrôles, notamment pour les élevages. Il a jugé que les contrôles approfondis ayant largement démontré leur inefficacité, le croisement de fichiers d'abattage des animaux, plus simple, serait sans doute plus efficace et a regretté que l'on se contente souvent en la matière de superposer de nouvelles couches réglementaires sans procéder au « nettoyage » des couches précédentes.

Il s'est ensuite inquiété de la proposition de la mission visant à supprimer l'inscription au bureau des hypothèques des servitudes instituées à proximité des captages, estimant qu'une telle mesure risquait de nuire gravement à la transmission des informations relatives à l'exploitation lors d'une reprise.

Il s'est félicité d'un certain nombre de propositions. Ainsi, il a jugé que s'agissant des bandes enherbées, tout comme des haies, les expériences étaient tout à fait satisfaisantes et qu'il convenait effectivement de les rendre obligatoires. Il a néanmoins souligné que les haies perdaient toute efficacité sans talus et que ces derniers étaient par ailleurs un outil très efficace dans la lutte contre les inondations ; il a à cet égard cité le cas de la Bretagne, où la disparition des talus est allée de pair, ces dernières années, avec la multiplication des inondations.

Evoquant l'amélioration des instruments financiers, il a jugé que la mutualisation des moyens devait effectivement être développée, mais a fait remarquer qu'existaient déjà des coopératives d'utilisation du matériel agricole (CUMA), qui devraient certes être plus nombreuses, la mécanisation à outrance entraînant souvent le déséquilibre financier de l'exploitation.

A l'inverse, a-t-il estimé, les prêts bonifiés ne sont pas une panacée, les taux du marché étant déjà bas et l'aide de l'Etat d'autant plus réduite. De même, il a souligné que les crédits d'impôt ne sont utilisables que par les exploitants imposables, ce qui n'est pas le cas de ceux qui éprouvent le plus de difficultés, c'est-à-dire des plus petites structures.

Il a rappelé que des systèmes de défiscalisation très incitatifs en matière environnementale existaient déjà et a estimé qu'il conviendrait donc de réfléchir de manière plus approfondie à leur possible extension.

Il s'est réjoui que la TGAP soit citée par le rapport de la mission, après avoir été décriée au cours des dernières années et a également fait part de son appréciation positive de l'écoconditionnalité des aides de la PAC, dont il a jugé qu'elle était un bon outil, même si elle a souvent été décriée.

Puis, abordant la gestion des produits phytosanitaires, il a jugé que la certification était une idée intéressante, mais a souligné que c'était avant tout le mode de rémunération des vendeurs qui posait problème et a regretté que ce point ne soit pas abordé dans le rapport. Il a estimé que, y compris dans les coopératives, tant que les vendeurs seraient rémunérés en fonction du nombre de kilogrammes de produits vendus, ils ne pourraient pas inciter leurs clients à en utiliser moins. Une réflexion approfondie lui a donc semblé nécessaire sur ce point, pour éviter que le revenu du « conseiller » ne dépende des ventes qu'il a réalisées.

Après avoir fait observer que l'enfouissement des lisiers était heureusement une méthode aujourd'hui très répandue, il a estimé que l'idée selon laquelle l'élevage sur litière paillée serait moins coûteux que l'élevage sur caillebotis devait être nuancée, car une bonne paille et un système performant de ventilation mécanique coûtent cher. Il a rappelé qu'en l'absence de ventilation efficace, les inhalations d'ammoniacque par les animaux sont importantes et la viande de médiocre qualité.

Il a conclu en indiquant que, même si le travail de fond réalisé par la mission devait être salué, n'ayant pas encore pu analyser le rapport, le groupe socialiste s'abstiendrait.

S'exprimant au nom du groupe Député-e-s communistes et républicains, M. André Chassaigne s'est réjoui de la qualité du travail effectué par la mission et a fait part de ses regrets de n'avoir pu participer davantage à ses travaux.

Après avoir indiqué que ses remarques seraient beaucoup moins techniques que celles de M. Jean Gaubert, il a tout d'abord abordé le problème du périmètre de cette mission, en indiquant que, s'il est évident que l'agriculture a un impact sur l'environnement, il aurait été intéressant d'étudier comment l'évolution de l'environnement peut influencer les techniques agricoles. Il a pris pour exemple l'extension de la forêt dans le Massif Central qui a un impact négatif sur l'agriculture car elle conduit à enclaver les exploitations et se traduit par la multiplication de plants anarchiques à proximité de parcelles cultivées. Il a également regretté que le rapport ne traite pas de la question des organismes génétiquement modifiés (OGM) et de leur impact environnemental, notamment pour anticiper les difficultés qui ne manqueront pas de surgir pour rendre compatible l'utilisation des OGM et l'agriculture biologique.

Abordant le problème de la modulation des aides, il a estimé très important que les petites exploitations soient plus soutenues que les grandes, mais il a insisté pour que le relatif désengagement financier à l'égard de grandes exploitations ne se traduise pas par de moindres contraintes en termes de mise aux normes.

Il a ensuite déploré l'existence de certains jugements de valeur dans le rapport, notamment concernant les contrats d'agriculture durable (CAD) et les contrats territoriaux d'exploitation (CTE), soulignant qu'il était extrêmement dubitatif quant à l'avantage présumé que présenteraient les CAD par rapport aux CTE. De même, il a jugé déplacés les commentaires sur la nouvelle politique agricole commune dont on mesure aujourd'hui mal les implications, notamment pour ce qui concerne le découplage des aides dont les effets pervers sont dénoncés par de nombreuses organisations agricoles qui craignent que ce mécanisme n'ait des conséquences très négatives sur l'environnement.

En conclusion, il a indiqué qu'il lui paraissait essentiel de s'interroger sur le type d'agriculture qu'il convient d'encourager : est-ce une agriculture paysanne ou familiale qu'il convient de soutenir ou souhaite-on plutôt s'orienter vers une agriculture industrialisée et productiviste ?

S'exprimant au nom du groupe UMP, M. Michel Raison a tout d'abord observé que la mission avait un peu pâti du manque d'assiduité de beaucoup de ses membres alors que la rapporteure et le président avaient fourni un travail considérable.

Concernant la nécessité de recourir à la paille, il s'est déclaré réservé sur la proposition émise par la rapporteure, soulignant que cette technique pouvait requérir des investissements importants et entraîner des frais de main d'œuvre

supplémentaires. Il a donc indiqué qu'il convenait d'être prudent concernant la généralisation de la proposition faite au point 22.

Il a ensuite jugé que le rapport présenté aux commissaires était loin « d'enfoncer des portes ouvertes », citant ainsi la proposition de rendre obligatoire l'implantation de bandes enherbées, dont la grande efficacité est techniquement reconnue. Il a jugé que leur généralisation aurait un impact très positif sur la qualité de l'eau, comme l'ont déjà démontré de multiples études scientifiques.

Il s'est également réjoui que soit proposée la généralisation du contrôle des pulvérisateurs, dont il a jugé qu'elle permettrait de réaliser de réels progrès en terme d'environnement.

Concernant la TGAP, il a rappelé que les critiques émises ne concernaient pas la taxe en elle-même mais son affectation au budget de l'Etat, qui a nui à son efficacité. Il a jugé que ce dispositif deviendrait efficace si la TGAP était transformée en redevance, utilisée pour financer des mesures environnementales. Il a conclu son propos en souhaitant que le système de mise aux normes des bâtiments d'élevage soit amélioré, cette question lui paraissant essentielle, même si elle est indiscutablement très complexe.

M. Philippe Tourtelier, rappelant que l'agriculture représentait 18 % de la totalité des émissions de gaz à effet de serre, a souligné l'importance de ce sujet et a jugé nécessaire de mener un travail approfondi.

Tout en se félicitant de la qualité du travail réalisé par la mission, notamment dans la description de la situation actuelle, il a néanmoins regretté le manque de lisibilité des propositions émises, qu'il a imputé à l'absence de véritable volonté politique quant au devenir de l'agriculture.

Il a ainsi déploré que le rapport n'aborde pas le rôle de l'Etat dans le contrôle des pratiques agricoles et a souligné la nécessité de faire évoluer les techniques de contrôle. Il a ainsi rejoint la proposition de M. Jean Gaubert visant à instaurer un croisement des fichiers disponibles, et a regretté la multiplication des plans d'épandage qui se superposent sans qu'aucune autorité ne vienne rationaliser ces pratiques, ainsi que la non application de multiples décisions de justice faute de décision préfectorale. Il a jugé que ce dernier exemple conduisait à décrédibiliser l'agriculture et à démotiver les agriculteurs qui font l'effort de se lancer dans des pratiques respectueuses de l'environnement. Il a donc émis le vœu qu'une réflexion soit menée sur le rôle de l'Etat pour faire respecter les lois et règlements.

Abordant la question des moyens, il a regretté que le gel des CTE pour mettre en place des CAD se traduise en pratique par l'inaction depuis un an, la dynamique ayant été complètement stoppée. Il s'est en outre interrogé sur la capacité budgétaire à mettre en œuvre les mesures proposées par la rapporteure.

Il a conclu en regrettant que le rapport n'ose pas aller jusqu'à la proposition d'un nouveau mode de production, jugeant qu'il aurait dû affirmer sans ambiguïté la nécessité d'un changement de direction de l'agriculture française, de simples

adaptations marginales étant insuffisantes pour parvenir à une agriculture respectueuse de l'environnement.

Il a enfin souligné la nécessité de réfléchir aux conséquences de la future politique agricole commune pour l'agriculture française.

M. Yves Simon a tout d'abord souligné la nécessité d'être prudent sur certaines propositions qui seront difficiles à mettre en œuvre, concernant par exemple la formation en écologie d'agriculteurs exerçant depuis de longues années.

Il a approuvé la proposition concernant la généralisation des bandes enherbées pour protéger la ressource en eau, mais a souligné la nécessité d'accompagner cette mesure de propositions complémentaires concernant les captages, jugeant qu'il fallait imposer des contraintes aux groupements d'irrigants qui opèrent des prélèvements trop importants sur les nappes phréatiques.

Abordant la question des boues des stations d'épuration, il a regretté que le rapport n'aborde pas plus précisément la question de leur utilisation et de leur traitement, soulignant la pression exercée par la grande distribution sur les agriculteurs et l'extrême sensibilité des consommateurs dans ce domaine. Concernant la généralisation du recours à la paille dans les élevages, il a indiqué partager les réserves exprimées par M. Michel Raison et a souligné que son utilisation pouvait dans certains cas comporter des inconvénients majeurs.

Evoquant la proposition de développer le recours à des chartes conclues avec les collectivités publiques, il a souligné que des initiatives étaient déjà prises dans ce domaine mais a alerté les commissaires sur la réduction des moyens octroyés par l'Etat en leur faveur, citant ainsi les dotations allouées aux parcs naturels régionaux.

En conclusion, il a émis le vœu que la gestion de l'agriculture ne devienne pas trop technocratique dans l'avenir, certaines mesures comme l'extensification qui semblaient présenter toutes les garanties de rationalité s'étant avérées quelques années plus tard fort discutables au regard des exigences de rentabilité des exploitations. Il a donc estimé que rien ne remplacerait l'expérience des agriculteurs.

M. Michel Roumegoux a tout d'abord estimé qu'il convenait de mieux définir les productions sur lesquelles on pouvait accepter l'épandage de boues, les collectivités qui s'équipent de stations d'épuration devant disposer d'une perspective claire en la matière, le coût de l'installation variant de un à dix selon les possibilités d'épandage des boues.

Il a ensuite déploré que la question de l'équarrissage ne soit pas abordée dans le rapport. Observant qu'aucune filière de récupération n'existe à ce jour, alors que les carcasses d'animaux contiennent des protéines qui pourraient être mieux utilisées et que de nombreux pays souffrent de malnutrition dans le monde, il a regretté que l'on ne tire pas parti des carcasses d'animaux. Il s'est en outre déclaré consterné par la contamination de carcasses saines par des produits vétérinaires et par les conditions lamentables de stockage des farines animales, dont on sait par ailleurs qu'il sera très difficile de les brûler dans leur totalité. Il a estimé que, si les

consommateurs étaient à juste titre sensibles sur ce dossier, il était possible de recycler sans risque ces déchets.

*En réponse aux différents intervenants*, M. Antoine Herth, président, a apporté les précisions suivantes :

– une mission d’information n’est pas une commission d’enquête et ne diffuse donc pas de compte-rendu. Il est donc nécessaire que les membres de la mission participent régulièrement aux réunions de travail et à cet égard, on peut déplorer le manque de participation à la réunion au cours de laquelle la rapporteure et le président ont présenté leurs conclusions ;

– certes, à première vue, le rapport peut donner la fausse impression qu’il s’agit d’un catalogue, car il aborde de nombreux sujets. Toutefois, il n’aborde pas toutes les thématiques, et notamment pas la filière de l’agriculture biologique, puisque des travaux étaient en cours sur le sujet. Les organismes génétiquement modifiés (OGM) en sont également exclus, car traiter cette question dans le rapport aurait implicitement supposé que ceux-ci doivent être considérés comme des « polluants », ce qui n’est pas forcément le cas. La préservation et l’entretien des paysages n’ont pas non plus été abordés, et on peut le regretter, suite aux incendies qui ont ravagé le sud de la France ;

– effectivement, en matière environnementale, les réglementations ont tendance à se superposer, à se complexifier de plus en plus, voire à se contredire. Dans ce cadre, la mission se réjouit de l’introduction de la notion « d’écoconditionnalité » dans la PAC, non pas pour ses effets, que l’on ne connaît pas encore, mais parce qu’elle délivre un message plus clair en matière de politique agricole européenne et plus cohérent avec nos objectifs nationaux. Elle doit maintenant trouver un écho auprès des collectivités locales ;

– la mission a évité le piège qui aurait consisté à se focaliser sur une région, la Bretagne, et a abordé la question de manière transversale, chaque territoire ayant ses propres enjeux. Les collectivités territoriales doivent ensuite définir plus finement leur politique agri-environnementale en fonction des spécificités locales ;

– une autre difficulté a été surmontée, celle qui aurait consisté à n’aborder la question que sous l’angle des exploitations agricoles. En effet, toute la filière doit être concernée par la problématique environnementale, en amont, comme en aval, mais également horizontalement, en matière de recherche comme de formation et de conseil de tous les acteurs. Des sessions de formation d’une demi-journée sur la bonne utilisation des produits phytosanitaires peuvent ainsi être utiles aux exploitants, quels que soient leur âge et leur formation ;

– la mission n’a pas abordé la question de l’équarrissage. A titre personnel, le président a considéré que, l’alimentation des animaux de compagnie étant constituée d’un tiers de produits français et de deux tiers de produits importés, ces derniers faisaient sans doute l’objet de contrôles d’équarrissage moins poussés, ce qui pourrait constituer une piste de réflexion.

*En réponse aux différents intervenants*, Mme Marcelle Ramonet, rapporteure, a tout d'abord indiqué que certaines interrogations de M. Jean Gaubert seront satisfaites par la lecture du rapport, la présentation faite en réunion ne pouvant être exhaustive tant les sujets sont variés, et regretté que M. Jean Gaubert n'ait pas plus assidûment assisté aux travaux de la mission car sa connaissance approfondie du secteur aurait largement enrichi les débats.

Puis elle a apporté les précisions suivantes :

– la mission propose une meilleure diffusion de bonnes pratiques agricoles qui, certes, existent déjà dans un certain nombre de cas, mais ne sont pas appliquées partout et doivent donc être diffusées. Elle formule également d'autres propositions, comme la création d'une redevance concernant les intrants azotés et une importante modulation des aides du PMPLEE pour tenir compte de la fragilité des exploitations modestes ;

– les servitudes instituées aux abords des captages figurant obligatoirement en annexe des plans locaux d'urbanisme, il n'est pas nécessaire de les inscrire au bureau des hypothèques, d'autant qu'il s'agit d'une procédure longue. Il reviendra donc à l'agriculteur de s'informer en consultant ce document ;

– les intérêts bonifiés et le crédit d'impôt, qui permet de réduire l'imposition des exploitants mais aussi, à défaut, de leur verser directement les sommes concernées, constituent des outils d'aide à l'autofinancement des exploitations ;

– la question de la vente des produits phytosanitaires est complexe. La mission s'est orientée vers la certification des acteurs chargés de leur commercialisation, cette solution semblant la plus solide juridiquement, car les modalités de rémunération des vendeurs relèvent de la liberté contractuelle et sont donc propres à chaque entreprise.

M. Antoine Herth, président, a ajouté que les coopératives avaient engagé une démarche de certification dans cet esprit, afin que l'acte commercial ne soit pas uniquement rémunéré en fonction des volumes, en adoptant une vraie démarche environnementale de sensibilisation, portant dans un premier temps sur le seul secteur coopératif mais pouvant inciter par la suite les entreprises privées à faire de même.

La rapporteure a ensuite précisé les points suivants :

– l'impact de l'évolution des espaces sur les pratiques agricoles, évoqué par M. André Chassaing, est abordé dans le rapport d'information, essentiellement dans le cadre de la problématique relative au réseau « Natura 2000 ». Les effets de la déprise agricole sont également évoqués ;

– la mission a décidé dès le début de ses travaux de ne pas aborder la question des organismes génétiquement modifiés qui nécessite une étude spécifique ;

– il était logique de porter un jugement sur les contrats territoriaux d'exploitation (CTE) et les contrats d'agriculture durable (CAD). L'expérience acquise lors de la mise en place des CTE a d'ailleurs été utilisée pour formuler des propositions relatives aux CAD afin de les améliorer et, en particulier, de les simplifier ;

– la question des émissions du secteur agricole de gaz contribuant à l'effet de serre n'a pas été négligée. L'accent a d'ailleurs été mis sur la nécessaire valorisation du biogaz. Il faut néanmoins garder à l'esprit que les émissions de gaz à effet de serre du secteur agricole sont très inférieures à celles du secteur des transports, d'une part, et à celles des secteurs industriel et tertiaire, d'autre part. Ce sont sur les émissions de ces secteurs que l'effort doit porter en priorité et, dans cette perspective, le rapport recommande notamment une politique plus ambitieuse de promotion des biocarburants ;

– on ne peut nier que le problème majeur aujourd'hui est celui des pollutions azotées diffuses et la réflexion s'est concentrée sur cette question. Il est difficile, dans le contexte concurrentiel de marchés ouverts, de bouleverser les productions. Il serait séduisant, intellectuellement, d'accroître très fortement la production effectuée selon les principes de l'agriculture biologique. Dans l'immédiat, la priorité consiste surtout à faire appliquer la réglementation en matière de lutte contre les pollutions ;

– le rapport préconise la limitation du nombre de documents devant être transmis à l'administration par les exploitants d'exploitations d'une taille inférieure à 90 UGB, certains des documents aujourd'hui exigés étant redondants et tous n'ayant pas la même utilité.

Puis, M. Antoine Herth a souligné l'importance de la question des contrôles qui est notamment déterminante pour permettre la mise en œuvre d'un système de taxe à l'hectare préconisé par M. Jean-Claude Flory dans le rapport relatif aux redevances des agences de l'eau qu'il a remis au Premier ministre. Il serait, en effet, nécessaire d'utiliser les demandes de subventions au titre de la PAC pour effectuer des contrôles dans le cadre de la mise en œuvre d'une autre politique, celle relative à la protection de l'environnement. Cette utilisation n'est juridiquement pas possible, sauf dans le cas des contrôles de la distribution d'aides attribuées dans le cadre de la PAC réformée sous conditions de bonnes pratiques environnementales. Un problème juridique se pose donc mais la vérification de l'exactitude des déclarations, en particulier en ce qui concerne le respect des plans d'épandage, est effectivement essentielle.

Mme Marcelle Ramonet, rapporteure, estimant que le renforcement de la protection des captages était évidemment souhaitable a indiqué que le rapport préconisait, en conséquence, une simplification de la procédure applicable afin de la rendre plus effective. En ce qui concerne l'épandage des boues, elle a jugé nécessaire de certifier les boues pour garantir leur qualité afin que l'agriculteur ne puisse être mis en cause du fait de cette pratique, qui correspond à une vraie demande sociale.

M. Michel Roumegoux a souligné le risque d'une mise en cause future des exploitants épandant des boues dans des conditions ne mettant pas en péril la santé publique, si l'évolution des connaissances conduit à mettre en évidence un danger aujourd'hui inconnu. Il a souhaité que ce risque soit pris en charge par la collectivité et que les exploitants ne puissent être mis en cause dans cette hypothèse, faute de quoi il a estimé que l'épandage ne se développerait pas.

Mme Marcelle Ramonet, rapporteure, a rappelé que le rapport préconisait également la mise en place d'un fonds de garantie financé par les producteurs de boues.

M. Antoine Herth, président, a indiqué que la priorité devait être, d'abord, de limiter le risque en privilégiant le compostage, bien que cela puisse poser un problème juridique dans la mesure où un compost peut être considéré comme un produit commercialisable alors que les boues constituent juridiquement des déchets. Il a toutefois souligné qu'un tel système présentait l'immense avantage, d'une part, de permettre le recyclage des boues des stations d'épuration mais aussi d'y intégrer les « déchets verts » produits notamment par les collectivités locales et, d'autre part, de limiter le risque sanitaire microbiologique posé par les boues. Il a insisté sur l'intérêt de créer un fonds de garantie pour garantir une réelle sécurité juridique à cette pratique.

M. Michel Roumegoux a souligné que le risque sanitaire était évidemment potentiellement plus important en cas de concentration des substances qu'en cas de dilution. Il a rappelé l'importance de l'enjeu financier lié à l'épandage des boues des stations d'épuration puisque, selon l'ouverture ou non de cette possibilité, le coût des stations d'épuration varie du simple au quintuple.

M. Antoine Herth est revenu sur la question de l'utilisation des pailles pour l'élevage. Il a indiqué que si l'on intégrait tous les coûts directs et indirects de l'élevage sur caillebotis et si l'on prenait en compte la préoccupation du bien-être des animaux, portée par de nombreuses associations, le bilan économique de l'élevage sur paille ne serait pas forcément défavorable. Les références techniques en la matière restent toutefois insuffisantes, le rapport préconise la réalisation de fermes expérimentales. Ces dernières permettront de constater que l'élevage sur paille est plus conforme aux attentes de la société et aboutit à des effluents dont le traitement est plus facile que celui du lisier.

Il a par ailleurs souligné que si le rapport pouvait sembler « enfoncer des portes ouvertes » pour des spécialistes des questions traitées, c'est qu'il s'inscrivait dans une démarche pédagogique et visait à être un document de référence pour des personnes n'étant pas familières du sujet, notamment dans la perspective des futures discussions parlementaires.

M. Gérard Voisin a souligné la difficulté qui se pose en matière d'épandage des boues des stations d'épuration dans les départements où un plan départemental d'élimination des déchets ménagers est réalisé puis validé par l'autorité préfectorale. L'élimination des boues passe, en effet, par l'épandage, qu'il est parfois difficile de réaliser, ou par leur brûlage qui nécessite des installations très coûteuses. Il faut donc

être vigilant s'agissant des décisions prises en matière d'épandage, qui ont un impact sur la mise en place d'unités de traitement des déchets.

Mme Marcelle Ramonet, rapporteure, a rappelé que tous les membres de la mission s'étaient longuement interrogés sur la question de l'épandage des boues des stations d'épuration. Elle a rappelé la nécessité de recourir à un système de certification.



*La Commission a ensuite autorisé, en application de l'article 145 du règlement et dans les conditions prévues à l'article premier de l'instruction générale du Bureau, la publication du rapport d'information.*

## LEXIQUE

**ADAR** : Agence pour le développement agricole et rural

**ADEME** : Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie

**AGPB** : Association générale des producteurs de blé

**ANDA** : Association nationale pour le développement agricole

**AOC** : Appellation d'origine contrôlée

**APCA** : Assemblée permanente des chambres d'agriculture

**ATEPE** : Expertise « Agriculture, territoire et environnement dans les politiques agricoles »

**CAD** : Contrat d'agriculture durable

**CEMAGREF** : Centre national du machinisme agricole, du génie rural, des eaux et des forêts

**CITEPA** : Centre interprofessionnel technique d'études de la pollution atmosphérique

**CNASEA** : Centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles

**CORPEN** : Comité d'orientation pour des pratiques agricoles respectueuses de l'environnement

**COPERCI** : Comité permanent de coordination des inspections

**CTE** : Contrat territorial d'exploitation

**CTO** : Composé-trace organique

**DDAF** : Direction départementale de l'agriculture et de la forêt

**DDASS** : Direction départementale des affaires sanitaires et sociales

**ESB** : Encéphalopathie spongiforme bovine

**ETBE** : Ethyltertiobutyléther

**ETM** : Élément trace métallique

**FEOGA** : Fonds européen d'orientation et de garantie agricole

**FNSEA** : Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles

**ICHN** : Indemnités compensatoires de handicaps naturels

**ICPE** : Installations classées pour la protection de l'environnement

**IFEN** : Institut français de l'environnement

**INRA** : Institut national de la recherche agronomique

**MAE** : Mesure agri-environnementale

**MODEF** : Mouvement de défense des exploitants familiaux

**OGM** : Organisme génétiquement modifié

**OLAE** : Opération locale agri-environnementale

**PAC** : Politique agricole commune

**PHAE** : Prime herbagère agri-environnementale

**PMPLEE** : Programme de maîtrise des pollutions liées aux effluents d'élevages

**PMPOA** : Programme de maîtrise des pollutions d'origine agricole

**PMSEE** : Prime au maintien des systèmes d'élevage extensifs

**RSD** : Règlement sanitaire départemental

**SAU** : Surface agricole utile

**SYPREA** : Syndicat des professionnels du recyclage en agriculture

**TGAP** : Taxe générale sur les activités polluantes

**UGB** : Unité de gros bétail

**UIPP** : Union des industries de la protection des plantes

**ZSC** : Zone spéciale de conservation

**ZES** : Zone en excédent structurel d'azote lié aux élevages

## LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

La mission d'information a procédé, lors de ses travaux, à l'audition de nombreuses personnalités. La rapporteure souhaite les remercier pour leurs intéressantes contributions et pour l'esprit coopératif dont ils ont fait preuve.

### I.— Ministères

#### *1. Ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales*

– Mme Sylvie HUBIN-DEDENYS, directrice adjointe de l'espace rural et de la forêt ;

– M. Hervé DURAND, sous-directeur de la qualité de la protection des végétaux à la direction générale de l'alimentation ;

– M. Philippe ROGIER, adjoint au sous-directeur de l'aménagement et de la gestion de l'espace rural à la direction ;

– Mme Gaëlle FERON, chef du bureau de la réglementation et de la mise sur le marché des intrants à la sous-direction de la qualité de la protection des végétaux.

#### *2. Ministère de l'écologie et du développement durable*

– M. Jacques DEDIEU, conseiller technique chargé des questions relatives à l'eau ;

– M. Pascal BERTEAUD, directeur de l'eau ;

– M. Jean-Claude VIAL, directeur adjoint de l'eau ;

– M. Xavier DELACHE, sous-directeur des politiques environnementales à la direction des études économiques et de l'évaluation environnementale ;

– M. Bruno DEPRESLE, sous-directeur de l'intégration de l'environnement dans les politiques publiques à la direction des études économiques et de l'évaluation environnementale ;

– Mme Marie-Claude DUPUIS, chef du service de l'environnement industriel à la direction de la prévention des pollutions et des risques ;

– Mme Aline CATTAN, chef du bureau des politiques contractuelles à la sous-direction des espaces naturels de la direction de la nature et des paysages.

*3. Ministère de la santé, de la famille et des personnes handicapées*

– M. Thierry MICHELON, sous-directeur de la gestion des risques des milieux à la direction générale de la santé ;

– Mme Marie-Hélène MONIER, chef du bureau de la sécurité sanitaire des aliments à la sous-direction de la gestion des risques des milieux.

**II.— Organismes et établissements publics**

*1. Agences de l'eau*

– M. Claude ALIRAND, sous-directeur de la ressource en eau de l'agence Rhône-Méditerranée-Corse ;

– M. Jean-Louis BESEME, directeur de l'agence Loire-Bretagne ;

– M. Jean-Paul CAVITTE, sous-directeur de l'espace rural à l'agence Adour-Garonne ;

– M. Serge RAMON, chargé de mission prospective et agriculture à l'agence Rhin-Meuse ;

– M. Pierre-Alain ROCHE, directeur de l'agence Seine-Normandie ;

– M. Alain STREBELLE, directeur de l'agence Artois-Picardie.

*2. Centre national du machinisme agricole, du génie rural, des eaux et des forêts (CEMAGREF)*

– M. Jean-Pascal NOBECOURT, directeur du développement et de l'innovation ;

– M. Philippe MARCHAL, chef de département ;

– M. José MARTINEZ, chef d'unité de recherche au département équipement, eau et environnement ;

– M. Jean-Joël GRIL, chef d'unité de recherche au département gestion des milieux aquatiques.

*3. Institut national de l'environnement industriel et des risques (INERIS)*

– M. Frédéric MARCEL, directeur adjoint des risques chroniques ;

– M. Guy LANDRIEU, responsable de l'unité de modélisation et étude économique pour l'aide à la gestion des risques ;

– M. Eric THYBAUD, responsable de l'unité d'évaluation des risques écotoxicologiques ;

- Mme Annick PICHARD, responsable de l'unité d'expertise toxicologique ;

*4. Institut français de l'environnement (IFEN)*

- M. Francis TROCHERIE, chargé du suivi des questions agricoles.

*5. Institut national de la recherche agronomique (INRA)*

– M. Pierre STENGEL, directeur scientifique chargé de l'environnement et des écosystèmes cultivés et naturels ;

– M. Jean-Claude GERMON, directeur de recherche à l'unité microbiologie et géochimie des sols ;

– M. Laurent LAGADIC, directeur de recherche à l'unité écobiologie et qualité des hydrosystèmes continentaux ;

– M. Jean-Marc MEYNARD, chef du département systèmes agraires et développement.

**III.— Organisations professionnelles**

*1. Association générale des producteurs de blé (AGPB)*

- M. Christophe BUREN, président de la commission environnement ;
- M. Pascal HURBAULT, chargé de mission ;
- Mme Christiane BEHAGEL, responsable des questions environnementales ;
- M. Gilles THEVENET, directeur scientifique de l'institut *Arvalis*.

*2. Association générale des producteurs de maïs (AGPM)*

- M. Henri-Bernard CARTIER, secrétaire général ;
- M. Jean-Louis LAURENT, vice-président de l'AGPM-Irrigants ;
- M. François-Gilles LE THEULE, directeur.

*3. Assemblée permanente des chambres d'agriculture (APCA)*

– M. Guy VASSEUR, président de la chambre d'agriculture du Centre et secrétaire général adjoint ;

– Mme Nelly LE CORRE, chef du service environnement ;

– M. Guillaume BAUGIN, responsable des relations parlementaires.

*4. Confédération française de l'aviculture (CFA)*

- M. Michel PRUGUE, secrétaire général ;

– M. Christian MARINOV, directeur adjoint ;

– Melle Julie COLINET, responsable administratif.

*5. Confédération française de la coopération agricole (CFCA)*

– M. Philippe MANGIN, président ;

– Mme Irène de BRETTEVILLE, chargée de relations parlementaires.

*6. Confédération paysanne*

– M. Hubert CARON, secrétaire général ;

– M. Jean-Baptiste MALRAUX, animateur national sur les questions environnementales

*7. Coordination rurale*

– M. François LUCAS, président ;

– M. Nicolas JAQUET, vice-président.

*8. Fédération nationale bovine (FNB)*

– M. Jean-Pierre FLEURY, vice-président ;

– M. Jean-Baptiste SOUFFLET, chargé des questions environnementales.

*9. Fédération nationale porcine (FNP)*

– M. Bernard ESNAULT, directeur ;

– M. Berti PETERS, responsable des questions environnementales ;

– M. Daniel DARIDAN, ingénieur à l'Institut technique du porc.

*10. Fédération nationale des producteurs de légumes (FNPL)*

– M. Bruno SCHERRER, directeur ;

– M. Denis ONFROY, trésorier.

*11. Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles (FNSEA)*

– M. Pascal FERREY, président de la commission environnement et secrétaire général adjoint de la FNSEA ;

– M. Louis CAILLEUX, administrateur chargé des questions environnementales ;

– Mme Eugénia POMMARET, chargée de mission environnement ;

- Mme Nadine NORMAND, responsable des relations parlementaires.

*12. Jeunes agriculteurs (JA)*

- M. Michel JOLY, vice-président chargé de l'environnement ;
- M. Olivier FRAISSE, vice-président chargé des produits phytosanitaires ;
- M. Philippe MEURS, secrétaire général adjoint chargé de l'agriculture raisonnée ;
- M. Antoine PEENAERT, administrateur chargé des actions volontaires et de l'épandage des boues de stations d'épuration ;
- M. Pascal MINARD, administrateur chargé du plan de maîtrise des pollutions d'origine agricole (PMPOA) ;
- Mme Sandrine VIGUIE-DUBANCHET, chargée des questions environnementales.

*13. Mouvement de défense des exploitations familiales (MODEF)*

- M. Xavier COMPAIN, président.

*14. Office national interprofessionnel des vins (ONIVINS)*

- M. Jean-Luc DAIRIEN, directeur ;
- M. Michel LE GUAY, chef de la division viticulture et œnologie ;
- M. Joël ROCHARD, ingénieur œnologue au centre interprofessionnel de la vigne et du vin.

*15. Syndicat des professionnels du recyclage en agriculture (SYPREA)*

- M. Hubert BRUNET, président ;
- M. Denis WIRBEL, trésorier ;
- M. Christophe BACHOLLE, chargé de mission recherche et développement.

*16. Union des industries de la protection des plantes (UIPP)*

- M. Jean-Charles BOCQUET, directeur général ;
- M. Jérémy MACKLIN, vice-président chargé des affaires économiques ;
- M. Philippe MICHEL, responsable des affaires techniques.

*17. Union nationale de l'apiculture française (UNAF)*

– M. Maurice MARY, vice-président

– Mme Béatrice ROBROLLE, présidente de l'association « Terre d'Abeilles » ;

– M. Franck ALETRU, responsable de la commission « Intoxications » ;

– M. Jérôme MAUPEOU D'ABLEIGES, chef du service de l'environnement et de l'agriculture au Conseil général de Vendée.

**IV.— Associations de protection de l'environnement et de consommateurs**

*1. Eaux et rivières de Bretagne*

– M. Jean-François PICOT, président ;

– M. Gilles HUET, délégué régional.

*2. France Nature environnement (FNE)*

– M. Bernard ROUSSEAU, président ;

– M. Lionel VILAIN, conseiller technique du réseau agriculture.

*3. Confédération de la consommation, du logement et du cadre de vie (CLCV)*

– M. Olivier ANDRAULT, directeur scientifique ;

– M. Alain CHOSSON, secrétaire général adjoint chargé de l'environnement et du développement durable.

*4. UFC Que Choisir*

– M. Bernard SCHOCKAERT, administrateur national responsable de l'environnement ;

– M. Nicolas LARMAGNAC, directeur du développement et de la communication et responsable des questions agricoles.

*5. Union nationale pour la pêche en France et la protection du milieu aquatique*

– M. François LE SAGER, administrateur et trésorier adjoint ;

– Mme Françoise GARNAUT-PERROCHEAU, déléguée générale.

Quel est le rôle d'un agriculteur en France aujourd'hui ? Doit-il rester seulement un producteur recherchant prioritairement l'efficacité économique ? Peut-il raisonnablement devenir un simple animateur du monde rural ou « jardinier du paysage » ? Comment prendre en compte les nouvelles exigences sociales et environnementales sans renier la fonction traditionnelle de l'agriculture, qui est de nourrir les hommes des produits de la terre ? Toutes ces questions illustrent le désarroi dans lequel sont aujourd'hui plongés nombre d'agriculteurs, face à l'aspiration collective au développement durable.

La mission d'information mise en place par la Commission des affaires économiques a cherché à dépasser les clivages existants et à éclaircir les termes du débat, pour dégager de premières pistes d'action dans une démarche consensuelle et équilibrée.

Le présent rapport constitue donc une réflexion sur l'impact environnemental des productions agricoles et sur l'évolution du cadre normatif ; il ouvre enfin des perspectives pour mieux concilier le maintien d'une agriculture prospère avec la préservation du milieu naturel.