

L'agriculture contre l'environnement ?

Diagnostic, solutions et perspectives économiques

Une expertise collective de l'Inra qui propose une lecture des relations agriculture-environnement à partir de trois secteurs clés – grandes cultures, bovins et fruits – et analyse les solutions – évolution des marchés ou infléchissement des politiques publiques – susceptibles de les améliorer. Le tout dans un contexte international en pleine évolution.

Amédée Mollard ¹, Vincent Chatellier ², Jean-Marie Codron ³, Pierre Dupraz ⁴, Florence Jacquet ⁵

Article accepté par le comité de lecture du 12 mai 2003

Les analyses développées dans cet article n'engagent que leurs auteurs. Une version antérieure a bénéficié des remarques de J. Boiffin, H. Guyomard, Ph. Lacombe, A. Lacroix, M. Lherm et J.M. Meynard (Inra) ainsi que de Ph. Rogier (Drf, ministère de l'Agriculture) et D. Dron (Mies, ministère de l'Environnement). Que tous en soient remerciés.

A la demande de six directions des ministères de l'Agriculture et de l'Environnement, l'Inra a réalisé récemment une expertise collective intitulée « Agriculture, territoire, environnement dans les politiques européennes » [1]. Il s'agissait d'établir un lien entre l'évaluation de l'impact environnemental des activités

agricoles, ses origines techniques et économiques et les solutions envisageables via les marchés et l'intervention publique pour améliorer cet impact. Concrètement, une vingtaine de chercheurs Inra de toutes disciplines ont rassemblé et organisé pendant deux ans les connaissances disponibles pertinentes sur trois systèmes de production

majeurs en France - grandes cultures, bovins et fruits - afin d'évaluer les possibilités techniques et économiques de mise en œuvre d'une gestion plus durable de la production agricole et de l'espace rural.

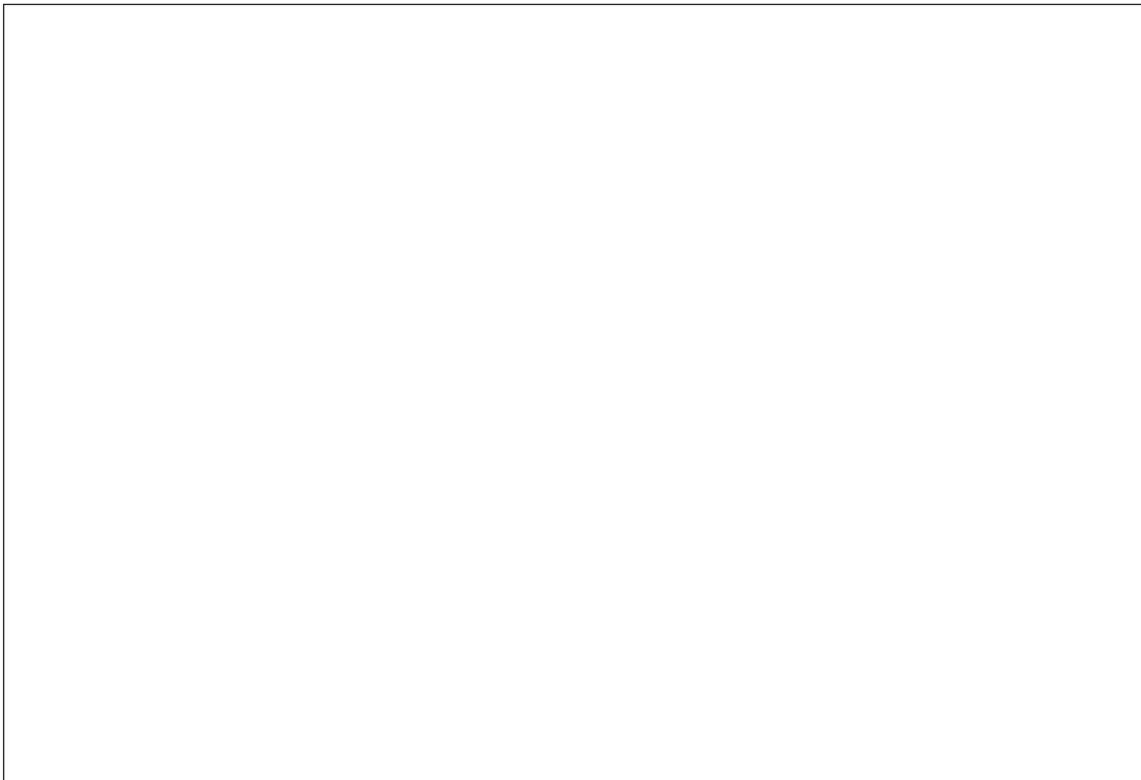
Cette expertise s'inscrit dans un contexte fortement évolutif : au plan international, avec la fin à l'horizon 2004 de la

« clause de paix » agricole à l'Organisation mondiale du commerce (OMC) ; mais, aussi, au plan communautaire avec l'élargissement de l'Union aux pays de l'Europe centrale. Dans ce contexte difficile, se pose la question du fondement de nouvelles politiques publiques qui intègrent les fonctions territoriales et environnementales de la production agricole. L'analyse est centrée sur la notion de "services environnementaux" de l'agriculture, liée aux externalités, biens publics et co-produits de la production agricole [2, 3] et redécouverte

aujourd'hui à travers la notion de multifonctionnalité [4, 5]. Il s'agit de savoir si ces « services » - positifs ou négatifs - peuvent constituer la base de nouvelles combinaisons productives via les relations privées entre agents ou les modes d'intervention publique [6].

Les économistes qui ont participé à cette expertise ont souhaité dégager les points communs de ces trois systèmes de production, leur cohérences et leurs spécificités et introduire des éléments complémentaires plus transversaux à l'analyse des rela-

tions entre agriculture et environnement. Ce travail de synthèse a donné lieu à cet article qui est organisé en deux parties : la première tire un bilan des relations agriculture-environnement à partir des approches sectorielles pour en montrer la portée générale, mais aussi les limites et les dépassements transversaux nécessaires ; la seconde présente les solutions économiques à mettre en œuvre pour améliorer l'impact environnemental de ces secteurs dans le cadre des marchés et des politiques publiques.



J. Gaillard - REA

Une forte proportion de la production du secteur de l'arboriculture est protégée par des référentiels de production pour la qualité des fruits et la prévention des impacts négatifs sur l'environnement.

Son problème environnemental principal est l'usage massif des produits phytosanitaires.

Le diagnostic par secteur : un bilan mitigé, des situations à risques

Les trois secteurs étudiés sont représentatifs d'une grande partie de l'agriculture française, mais à des titres très différents. Précisons qu'il s'agit des « systèmes de production » arboriculture, grandes cultures et bovins tels qu'ils sont définis par le service statistique du ministère de l'Agriculture. L'arboriculture n'occupe que 1 % de la surface agricole ; c'est un secteur concurrentiel ciblé surtout sur la demande finale de produits frais et relativement peu soutenu par les aides publiques. Il a néanmoins fortement progressé sur le plan des règles sanitaires et environnementales, en référence, il est vrai, à des pratiques antérieures très intensives en intrants. Les secteurs grandes cultures et bovins, au contraire, occupent plus des 3/4 de la surface agricole, leurs marchés sont centrés sur les produits intermédiaires des industries agricoles et alimentaires, mais aussi sur la demande finale, et ils bénéficient d'une forte protection au titre de la politique agricole commune (PAC) dont ils monopolisent une grande part des subventions [7]. Ils présentent des risques environne-

mentaux sérieux en comparaison avec les années 70 où ont été repérés les premiers indices de pollution (surtout en nitrates). Au total, ces trois secteurs fournissent une image significative de l'agriculture française, malgré l'absence des cultures spécialisées, et surtout des granivores et élevages hors-sols.

Arboriculture : excès de produits phytosanitaires, contexte concurrentiel et qualification de la production

L'analyse de l'arboriculture fruitière se focalise sur les deux productions majeures que sont les pommes et les pêches/nectarines et, secondairement sur les poires, abricots, prunes et cerises, qui représentent la plus grande partie de la production, du chiffre d'affaires du secteur fruitier et des exportations. Ce secteur est fortement concentré sur le plan régional, localisé presque en totalité dans le Sud de la France (Est et Ouest) et le Val de Loire. Dans ces zones, il monopolise une grande part de l'irrigation et de la surface agricole, avec les vignes il est vrai.

Le problème environnemental principal de l'arboriculture est l'usage massif des produits phytosanitaires et, en second lieu, les risques d'une irriga-

tion mal maîtrisée. La pollution par les nitrates ne pose pas de problème majeur - sauf localement - compte tenu notamment de la faible part des surfaces concernées. En outre, une forte proportion de la production de ce secteur est déjà protégée par des référentiels de production pour la qualité des fruits et la prévention des impacts négatifs sur l'environnement. Ce constat est cependant à nuancer par le fait que d'autres pays concurrents sont plus avancés - l'Italie, notamment - et que les valeurs absolues de produits phytosanitaires consommées à l'hectare restent bien plus élevées en production fruitière intégrée (PFI) qu'en systèmes céréales intensifs. Par exemple, pour les fongicides, insecticides et acaricides, il subsiste 28 traitements par an sur les pommiers et 14 sur les pêchers. De plus, les efforts importants réalisés pour atteindre des normes de qualité sanitaire et visuelle des fruits ne convergent pas forcément avec un impact positif sur l'environnement.

Dans un contexte concurrentiel, les marchés contractuels constituent les principales formes de régulation, avec une forte implication des organisations de producteurs et de la distribution. Par contre, les dispositifs publics d'incitation sont peu importants et de

nature différente de ceux des céréales et de l'élevage. La part du budget de l'organisation commune des marchés de 1996 correspond à la part de la production dans la valeur de la production agricole totale (4 % du budget total). Elle ne comporte pas de soutien au revenu, se limite à gérer les retraits du marché, dont la part diminue, et à renforcer l'organisation économique des producteurs en les incitant à des pratiques collectives de production de qualité sanitaire, voire gustative, et de respect de l'environnement. L'action réglementaire constitue un levier important de cette action, *via* les plans de surveillance des résidus, les interdictions, l'homologation, etc. En définitive, dans ce type de marchés génériques dont les produits sont peu « marqués » et s'écoulent à 60-70 % *via* la grande distribution, les contraintes de rentabilité économique sont omniprésentes avec des coûts de production très élevés par hectare. La « production raisonnée » est majoritaire et devient même une quasi-obligation pour accéder aux marchés, si bien que ces éléments de qualification ne sauraient dégager

Dans un marché comme celui du fruit, marché générique dont les produits sont peu "marqués" et s'écoulent à 60-70% *via* la grande distribution, les contraintes de rentabilité économique sont omniprésentes avec des coûts de production très élevés par hectare.

de plus-values importantes et obèrent l'avenir économique des arboriculteurs d'autant qu'ils s'inscrivent dans un contexte de risque et d'irrégularité des productions. Autrement dit les « services environnementaux » qu'ils rendent ont beaucoup de difficultés, en l'état actuel, à être rémunérés *via* les prix de marché.

Dans ce contexte, se pose donc la question des autres voies possibles de différenciation de la qualité des fruits frais, à travers toute la gamme des signes officiels de qualité depuis les Appellations d'origine contrôlée (AOC) jusqu'aux labels. Le secteur fruits connaît assez peu de demandes de certification (18) en comparaison avec ceux des légumes (45), des volailles et des viandes, et celles-ci portent en majorité sur l'agriculture raisonnée. Ceci s'explique notamment par la préférence de la grande distribution pour créer ses propres marques [8]. De plus, l'interdiction en 1999 par la commission nationale des labels et des certifications de mettre en avant les mentions de type « agriculture raisonnée » pour les certificats de conformité,

freine encore cette évolution. Mais il existe néanmoins de nouvelles formes de différenciation avec une délimitation géographique plus nette, qui indiquent peut-être une piste à suivre : quatre indications géographiques protégées (pommes et poires de Durance, figues fraîches de Solliès, pommes et poires du Pilat, mirabelles de Lorraine), deux labels rouges sur des critères organoleptiques et, si l'on ajoute les fruits à huile, six AOC (noix de Grenoble et cinq AOC huile d'olive et olives de tables). On note aussi quelques labels commerciaux, liés à une variété fruitière particulière comme l'« oranger de Provence ». L'émergence de stratégies et de politiques plus localisées pourrait permettre de développer ces pistes de différenciation. Si l'on fait l'hypothèse que cette rareté de signes de qualité liés à l'origine est imputable en partie aux caractéristiques particulières de ces produits (périssabilité, variabilité du matériel biologique), on ne peut guère éviter de soulever d'autres pistes de recherche : valorisation des relations de proximité avec les flux touristiques d'été, avec les grandes agglomérations dans des régions où celles-ci sont souvent fort importantes ; valorisation des aspects gustatifs avec le développement de variétés nou-

velles, rustiques ou peu cultivées, de vergers diversifiés et d'offres complémentaires comme dans la Drôme, valorisation de la transformation (nectars et jus de fruits, sirops, fruits secs, pâtes de fruits, conserves, confitures, cidres, alcools, etc.).

Au-delà de ces perspectives propres au secteur fruits, c'est toute la question de l'évolution des productions standardisées et génériques destinées à la demande finale qui est posée ici, en relation avec l'évolution des modes de consommation. Dans ce type de secteur, l'innovation à but sanitaire ou environnemental tend à devenir une condition de la concurrence et de l'accès au marché, ce qui oblige les producteurs à progresser plus rapidement que d'autres dans la réduction des impacts environnementaux négatifs. Mais ce contexte économique ne leur permet pas - sauf pour les plus innovants - d'en tirer une rente et de bénéficier de ces efforts. Il n'y a donc pas d'autre rémunération possible des services environnementaux que par le biais de l'ac-

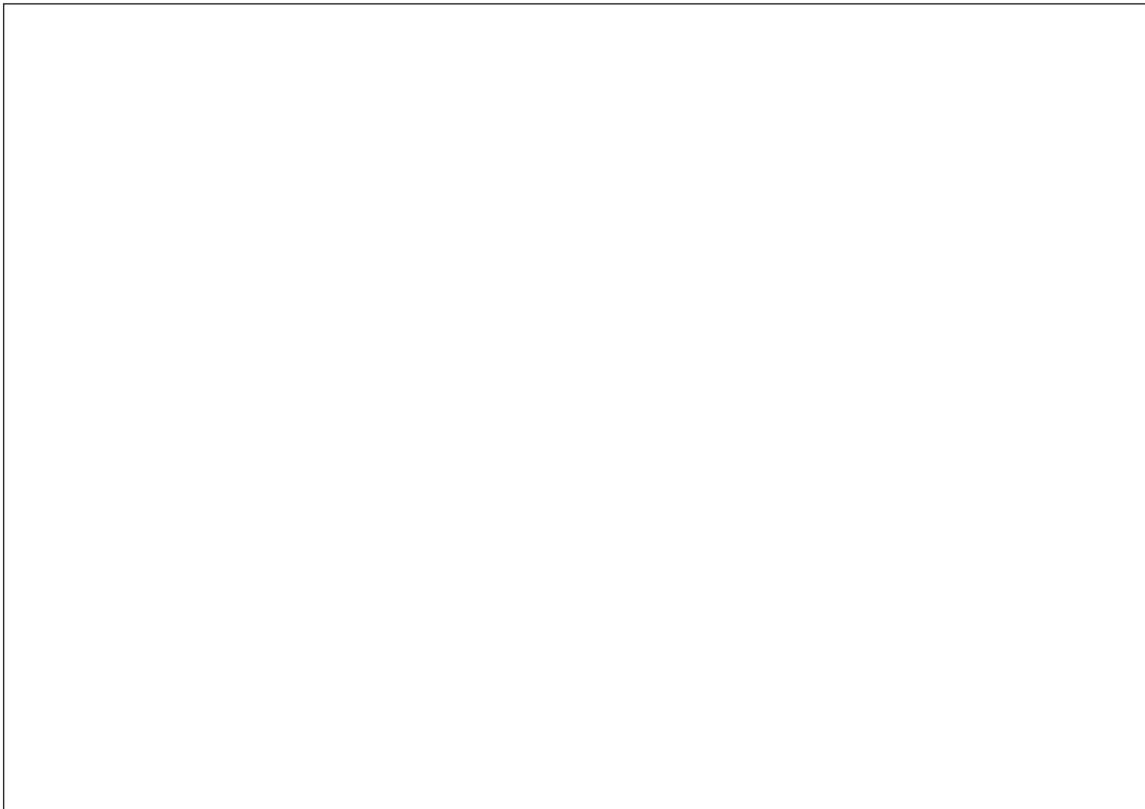
tion publique, comme par exemple les Contrats territoriaux d'exploitation (CTE) créés par la loi d'orientation de 1999 qui sont encore peu nombreux dans ce secteur (300 contrats sur 15 000, fin 2001). Cette situation n'est pas exceptionnelle et se ren-

contre sans doute sur bien d'autres marchés concurrentiels, à commencer par les secteurs des petits fruits ou des légumes. Des ponts pourraient également être posés avec le secteur viticole où les problèmes environnementaux sont vraisemblablement d'une nature similaire à celle des fruits. Mais ce secteur se caractérise par une meilleure protection des producteurs grâce à la possibilité de transformer la production et de produire sous signes de qualité (85 % du chiffre d'affaires en AOC). On observe cependant une forte concurrence entre AOC, très nombreuses dans ce secteur, et entre « vins de pays », concurrence devenue maintenant internationale, comme en témoigne la dernière crise des vins de pays.

Dans un secteur comme celui du fruit, l'innovation à but sanitaire ou environnemental tend à devenir une condition de la concurrence et de l'accès au marché, ce qui oblige les producteurs à progresser plus rapidement que d'autres dans la réduction des impacts environnementaux négatifs. Mais le contexte économique ne leur permet pas d'en tirer une rente et de bénéficier de ces efforts.

Grandes cultures et bovins : un pilotage majeur par la Pac et des impacts inégaux sur l'environnement

Pour le raisonnement, on traitera ensemble les secteurs grandes cultures et bovins qui ont en commun de dépendre économiquement dans une forte proportion des primes Pac et qui représentent les 2/3 des exploitations. Les « frontières » entre ces deux secteurs ne sont d'ailleurs pas toujours très claires du fait qu'ils produisent l'un et l'autre des céréales, des oléo-protéagineux et des fourrages destinés pour une grande part à l'alimentation du bétail, directement à la ferme ou *via* les industries d'aliments. De plus, il y a beaucoup d'exploitations « mixtes », à la fois grandes cultures et bovins [9]. Bien entendu ces deux secteurs présentent de grands contrastes, les modes de valorisation et les débouchés des produits étant très différents entre exploitations, leur localisation ne concernant pas les mêmes régions et l'importance des prairies étant déterminante pour les bovins. Ils ont aussi une forte hétérogénéité interne, notamment entre lait et viande, leurs caractéristiques locales et conditions pédo-climatiques se traduisant par des impacts environnementaux différents. Ce n'est



P. Allard - REA

Au sein des systèmes laitiers, ceux qui développent le plus les formes de valorisation sous signes de qualité sont précisément ceux qui bénéficient le moins des primes Pac directes. Pour ne prendre que le cas des AOC fromagères, 55 % sont localisées en zones de montagne où elles représentent la majorité des prairies et surfaces fourragères peu intensives.

donc qu'à l'échelle des territoires que l'on peut porter un diagnostic précis et mettre en œuvre des solutions efficaces. Ici, la discussion est plus générale et porte sur les relations de ces deux systèmes à l'environnement et sur les solutions à mettre en œuvre, en tenant compte notamment des modes de valorisation des produits sur les marchés. Globalement, les surfaces cultivées de ces deux systèmes ont des impacts environnementaux très contrastés en fonction des successions culturales et selon que dominant

les prairies temporaires ou permanentes ou, au contraire, les céréales et surtout le maïs. Les prairies, surtout permanentes, ont un impact environnemental positif sur les émissions polluantes, l'équilibre écologique et l'espace rural, d'autant plus si les modes d'exploitation restent peu intensifs. Les grandes cultures, au contraire, sont dans une situa-

Les grandes cultures sont dans une situation générale préoccupante, avec des lieux précis où les seuils dangereux sont atteints. Différentes solutions sont cependant bien identifiées, mais l'adoption de référentiels techniques agréés attestant de leur mise en œuvre paraît encore marquer le pas.

tion générale préoccupante, avec des lieux précis où les seuils dangereux sont atteints : pollution par les produits phytosanitaires et par les nitrates, érosion des sols, diminution de la biodiversité. Ce diagnostic pessimiste s'explique par l'importance des surfaces concernées et par le fait que cette évolution résulte de processus engagés depuis plus de 30 ans.

Différentes solutions à mettre en œuvre en grandes cultures sont cependant bien identifiées, tant par la recherche que par les organismes de développement : itinéraires techniques réduisant les intrants et introduisant de nouveaux types de variétés, réorganisation et diversification des assolements et successions culturales, avec notamment des cultures intermédiaires pour limiter les sols nus d'hiver, techniques contre le ruissellement, etc. Mais l'adoption de référentiels techniques agréés attestant de la mise en œuvre de ces solutions paraît encore marquer le pas et reste dans le cadre un peu général et flou des « bonnes pratiques agricoles ». Il y a à cela trois raisons.

✓ Dans un contexte de baisse continue des prix de marché, les marges de manœuvre des agriculteurs au niveau micro-économique deviennent plus limitées. S'il paraît avéré que cette baisse a favorisé un premier niveau de désintensification *via* la réduction des achats d'intrants, un meilleur ajustement de leur usage et la diminution des inefficacités techniques et allocatives, cela ne semble pas suffisant pour corriger les impacts environnementaux négatifs de ces systèmes. D'autres contraintes micro-économiques se sont renforcées depuis dix à vingt

ans et vont au contraire dans le « mauvais sens » : la grande cohérence technico-économique des systèmes de cultures intensifs limite les possibilités d'innovation pour les itinéraires techniques et le choix des intrants ; le comportement des acteurs d'amont ou d'aval, qui, par exemple, favorisent l'achat de semences « éprouvées » et « sûres » en termes de rendements et de suivi phytosanitaire, au détriment des variétés innovatrices ; la prise en compte de plus en plus forte de la teneur en protéines des céréales ; parallèlement à la baisse des prix, les niveaux *maxima* de rendements espérés s'élèvent et déplacent d'autant les courbes de réponse en intrants ; le travail reste le principal facteur limitant et pousse toujours à mécaniser en augmentant la taille des parcelles et des exploitations, ces extensions étant variables régionalement en fonction de la pression foncière ou démographique, et donc de la rareté du facteur terre. En définitive, se posent les questions de la formation des agriculteurs, de l'accroissement des temps de surveillance et des compétences requises pour réduire les nui-

sances environnementales, de la dispersion ou de la mauvaise adaptation du conseil aux agriculteurs dans ce domaine.

✓ Mais au-delà de ces facteurs micro-économiques, c'est l'orientation actuelle des incitations financières reçues par les agriculteurs au titre de la Pac qui constitue le levier le plus puissant des relations agriculture-environnement [10]. Le soutien par les prix d'intervention et les aides compensatoires conditionne de plus en plus directement l'équilibre économique d'un grand nombre d'exploitations et le calcul économique des agriculteurs. Les sommes

Les sommes injectées par la Pac au titre du soutien des marchés sont dans un rapport de 10 à 1 avec les incitations au titre du « développement rural » et les économistes soulignent bien la contradiction entre ces deux volets de la politique communautaire.

injectées par la Pac au titre du soutien des marchés sont dans un rapport de 10 à 1 avec les incitations au titre du « développement rural ». Les économistes soulignent la contradiction

entre ces deux volets de la Pac, les modes de calcul et de répartition des primes compensatoires étant contradictoires avec les objectifs poursuivis par les subventions à finalité environnementale. L'impact de celles-ci est d'ailleurs limité du fait qu'elles sont facultatives, contractuelles et temporaires, alors

que celles-là sont générales et plus stables. Il n'y a donc pas d'autre issue que de « verdir » la Pac en modifiant en profondeur les critères d'attribution des primes compensatoires et en les rendant plus cohérentes avec les aides à objectif environnemental. On y reviendra.

✓ Il y a aussi, et de façon très centrale, le problème du déséquilibre des incitations financières entre ces deux systèmes de production, avec une forte inégalité entre les aides aux grandes cultures et les aides aux surfaces fourragères. Ceci ne correspond ni à l'importance de ces dernières dans l'espace géographique, ni à l'impact très favorable des prairies naturelles ou permanentes sur le plan environnemental. Les surfaces fourragères sont, en outre, de nature très différente au sein du système bovins, lui-même très hétérogène selon l'orientation des élevages (laitiers, allaitants, bovins à l'engrais), selon les races, leur productivité et leur orientation intensive ou extensive, donc selon les régions et le relief, selon les modes de commercialisation des produits vers la consommation finale ou vers les industries alimentaires et selon les traditions de différenciation de produits de qualité. La fixation de primes animales par tête de bétail plutôt que des aides par hectare de

surface fourragère, favorise les élevages intensifs par rapport aux élevages extensifs, même si depuis 2002 a été introduit un calcul plus strict du chargement un peu plus favorable à l'extensif [11]. Cet écart est d'autant plus grand que les exploitations sont loin des seuils administratifs de chargement en unités de gros bétail par hectare. Cette inégalité est encore accrue par les écarts de taille de cheptel [12] et la disproportion entre la prime au maïs fourrage et la "prime à l'herbe", complément extensif dont le seuil (1,4) est en outre peu sélectif. Il en résulte, entre 1988 et 2000, une diminution relative plus forte des surfaces toujours en herbe (-18,6 %) et des prairies (-11 %) que de celles du maïs fourrage (-5,7 %). Un dernier point doit encore être souligné : au sein des systèmes laitiers, ceux qui développent le plus les formes de valorisation sous signes de qualité sont précisément ceux qui bénéficient le moins des primes Pac directes. Pour ne prendre que le cas des AOC fromagères, 55 % sont localisées en zones de montagne (Massif Central, Alpes, Jura et Corse) où elles représentent la majorité des prairies et surfaces fourragères peu intensives. Comme pour les fruits, ceci pose à nouveau deux questions : celle du lien entre signes de qualité des produits

et impacts environnementaux positifs des productions correspondantes ; celle de l'existence ou non d'une rente suffisante pour rémunérer ces services dans un contexte concurrentiel.

Des évolutions transversales : consommation, qualité et espaces ruraux

Au-delà des spécificités de chaque système, il faut aussi prendre en compte trois évolutions transversales majeures qui affectent l'évolution longue de l'agriculture et de ses impacts environnementaux : les comportements de consommation, la qualité des produits et des procédés de production, la montée de nouveaux services liés à l'espace rural et à la forêt.

Un changement en profondeur des modes de consommation

La question de la consommation de biens et de services se pose de manière différente selon que les systèmes de production alimentent la consommation intermédiaire ou finale. Mais au-delà, la demande des

ménages connaît une évolution structurelle longue pour les produits alimentaires et pour tous les services accessibles sur les espaces ruraux, qui constitue le levier d'un infléchissement en profondeur des relations agriculture-environnement. Cette évolution n'est pas spécifique au secteur agro-alimentaire et n'en est encore qu'à ses débuts. Elle affecte néan-

moins d'ores et déjà positivement certaines régions, jusqu'ici marginalisées, dont les flux migratoires sont redevenus favorables depuis une dizaine d'années. Ceci souligne qu'au-delà des produits, c'est l'évolution de leur contexte productif qui devient stratégique.

Le modèle de la consommation standardisée de masse n'a pas disparu, mais s'est enrichi d'une différenciation continue des produits qui est observée dans beaucoup de secteurs industriels, tels l'automobile ou la plupart des services, du fait de l'association aux biens matériels d'une part croissante de services qui spécifient les produits. Dans l'agro-alimentaire, sont apparues des demandes plus diversifiées, faisant place à des produits différenciés par la qualité, l'origine ou le terroir.

Cette différenciation peut s'accompagner d'un impact environnemental positif si elle favorise la diversification des productions et le respect du

La demande des ménages connaît une évolution structurelle longue pour les produits alimentaires et pour tous les services accessibles sur les espaces ruraux, qui constitue le levier d'un infléchissement en profondeur des relations agriculture-environnement.

milieu par les pratiques culturelles. Elle est également porteuse d'aménités environnementales quand elle préserve la typicité et la diversité des espaces ruraux et de leurs paysages. Mais, il convient d'autant

plus d'en analyser le potentiel qu'elle ne se donne pas comme objectif premier l'amélioration des relations entre agriculture et environnement.

Qualité des procédés, qualité des produits

On distingue ici deux démarches de différenciation par la qualité : celle des procédés de production, qui prend surtout en compte la relation aux ressources et au milieu, celle des produits qui modifie aussi le contexte de production. Ces deux démarches sont liées et se pose la question de leur convergence ou non vers une meilleure prise en compte de l'environnement, alors que les acteurs ne sont pas les mêmes, que le rôle des consommateurs est différent

et que les différentiels de prix à en attendre sont variables.

La différenciation par les procédés de production

Ce mode de différenciation recouvre une gamme de situations assez contrastées dont le lien avec l'environnement est parfois assez faible.

✓ Une des plus anciennes est l'agriculture biologique, née en France dans les années 1960. En dépit d'une croissance très rapide de la demande, elle ne concerne encore aujourd'hui que 1,3 % des exploitations en 2000, d'où un déficit d'approvisionnement intérieur. La lisibilité de ce type d'agriculture est forte et le consommateur est prêt à accepter un sur-prix important pour bénéficier de garanties avant tout sanitaires, voire environnementales. Le cahier des charges bio ne garantit pas en tant que tel un impact environnemental positif et se limite à une obligation de moyens. Ainsi, il n'exclut pas une utilisation excessive du sulfate de cuivre ou des matières organiques épandues susceptible de polluer les sols et l'eau. Enfin, l'agriculture bio subit le voisinage des exploitations chimiques ; elle reste pour l'instant tributaire de sa trop faible densité et du « mitage » géographique de ses exploitations.

✓ La « production intégrée » concerne surtout la production fruitière, où elle joue un rôle important dans les critères de concurrence. Diffusée par les organisations de producteurs, mais aussi par la grande distribution et les pouvoirs publics, elle souffre de stratégies pas toujours convergentes : la « bataille » des référentiels et des marques de distributeurs ne s'explique pas tant par les différentiels de prix attendus, mais par la fidélisation de la clientèle et la garantie des débouchés, impératif majeur pour une production de masse et périssable [13]. Dans ce cas, la lisibilité des garanties pour le consommateur n'est pas très grande, et encore moins par rapport à l'environnement.

✓ Il faut mentionner enfin, les normes de procédés ou les cahiers des charges que s'imposent les producteurs dans le cadre de « démarches qualité », ces formes de qualification des procédés étant actuellement très évolutives, peu stabilisées et d'une lisibilité faible : normes Iso 14000, Forum de l'agriculture raisonnée respectueuse de l'environnement (Farre), « agriculture intégrée » qui vise à réduire les intrants *via* les mécanismes naturels de régulation [14], réseau « développement durable », « agri-

culture paysanne », etc. Dans tous les cas, l'objectif affiché est de « restaurer » une image positive des relations entre l'agriculture et son environnement, dans le contexte des crises récentes, mais cette perspective est encore en débat en raison de la crédibilité et de la légitimité scientifique inégales de ces initiatives et des liens avérés qu'elles ont parfois avec les organisations professionnelles agricoles. A cet égard, le décret sur l'« agriculture raisonnée » [15] pourrait introduire une certaine clarification grâce à une procédure de certification indépendante et à l'affichage de normes générales et territorialisées sanitaires et environnementales. Cette initiative ne peut cependant résoudre l'ensemble des questions posées par toutes ces tentatives qui répondent à des logiques différentes : pour les unes, la préservation de l'environnement est un objectif explicite, mais pour les autres il s'agit tout simplement de contribuer à une amélioration générale des standards de production, en mettant l'accent sur la sécurité et la traçabilité, l'environnement ne constituant pas forcément le premier objectif.

La différenciation des produits par la qualité et l'origine

Ce mode de qualification des produits est beaucoup plus traditionnel que le précédent et sa lisibilité est plus immédiate pour les consommateurs. Depuis les AOC jusqu'aux labels, tous les signes officiels de qualité connaissent depuis quelques années un essor rapide, cohérent avec l'évolution du modèle de consommation évoqué plus

La question essentielle est de savoir si l'évolution des attentes de la société est à même de transformer ce « modèle des produits d'origine » en levier d'une amélioration des rapports agriculture-environnement dans les territoires concernés.

haut. La question essentielle est de savoir si cette évolution des attentes de la société est à même de transformer ce « modèle des produits d'origine » en levier

d'une amélioration des rapports agriculture-environnement dans les territoires concernés. Notre sentiment est que si la différenciation des produits par la qualité est *a priori* indépendante de critères environnementaux, les pratiques de production et de transformation de ces produits, souvent ancrées dans une tradition et un terroir d'origine, sont attentives au respect des milieux naturels et évoluent vers une prise en compte plus explicite de ce critère dans les cahiers des charges.

Les productions sous signe de qualité occupent une place importante, tant en nombre d'exploitations concernées (près de 200 000) qu'en volume et en chiffre d'affaires [16], leur progression se faisant pour l'essentiel en dehors des zones de production intensive. Elles se diversifient par rapport à leur « berceau d'origine », les vins et fromages, en direction des productions animales, des légumes et produits spécialisés (lentilles, huile d'olive, noix), voire de productions artisanales (huiles essentielles de lavande, raviolis du Dauphiné). L'image de typicité et d'authenticité dont ces appellations sont porteuses leur permet de capter un surplus du consommateur élevé et de bénéficier d'une augmentation moyenne des prix de 10 à 30 % par rapport aux produits standards de substitution [17]. Bien entendu, ce différentiel peut toujours être « rattrapé » par la concurrence, si les substituts génériques sont proches [18].

La qualité environnementale directe - au sens strict des impacts sur les sols, la ressource en eau ou l'espace, etc. - concerne encore faiblement ces procédures de quali-

fication des produits. Les premières générations d'AOC (1935-1955), telles les AOC viticoles, peuvent même connaître des impacts négatifs sur les milieux, liés à l'utilisation excessive de produits phytosanitaires. Cependant, d'autres éléments du cahier des charges peuvent exercer des effets indirects favorables à l'environnement telle la limitation des rendements à l'hectare. En regard, les nouvelles appellations sont aujourd'hui définies plus rigoureusement, notamment sur les aspects environnementaux. Ainsi, les nouvelles AOC fromagères ont un cahier des charges qui prend en compte le milieu naturel : contraintes d'altitude ou de races laitières connues pour leur rusticité et leur mode de conduite traditionnel, zonage et tonnages limités, règles strictes d'alimentation fourragère et interdiction des ensilages de maïs. Réciproquement, l'éligibilité des nouveaux dossiers AOC est plus facile dans le cas de productions reconnues pour leur caractère traditionnel et leur respect pour l'environnement. L'Etat et les gestionnaires d'appellations disposent alors d'un véritable outil de conditionnalité environnementale.

L'Etat et les gestionnaires d'appellations disposent avec les AOC d'un véritable outil de conditionnalité environnementale.

De nouvelles valorisations de l'espace rural et de ses ressources

L'approche par systèmes qui a été privilégiée par l'expertise rend difficile l'analyse des relations agriculture-environnement au niveau des espaces ruraux où l'agriculture n'est pas toujours, tant s'en faut, l'activité principale ou exclusive. Dans ces espaces, agriculteurs et non-agriculteurs combinent de multiples activités et ressources qui « construisent » les espaces et l'environnement. Cela concerne des régions où il y a souvent interaction forte entre une situation environnementale plutôt positive, des ressources naturelles spécifiques, des éléments de patrimoine ou de culture, des produits de qualité issus de l'agriculture mais aussi de l'artisanat, l'afflux de populations extérieures qu'elles attirent, résidentes ou touristiques, etc. Ces ressources sont valorisables par les agriculteurs sur des marchés multiformes, répondant à la diversité des produits et services offerts. Cela est souvent mésestimé ou méconnu et mériterait d'être approfondi par de plus amples recherches sur le tourisme rural, la vente directe, les forêts, les éco-labels, etc.

✓ On omet bien souvent de souligner que la ressource touristique est déjà fortement

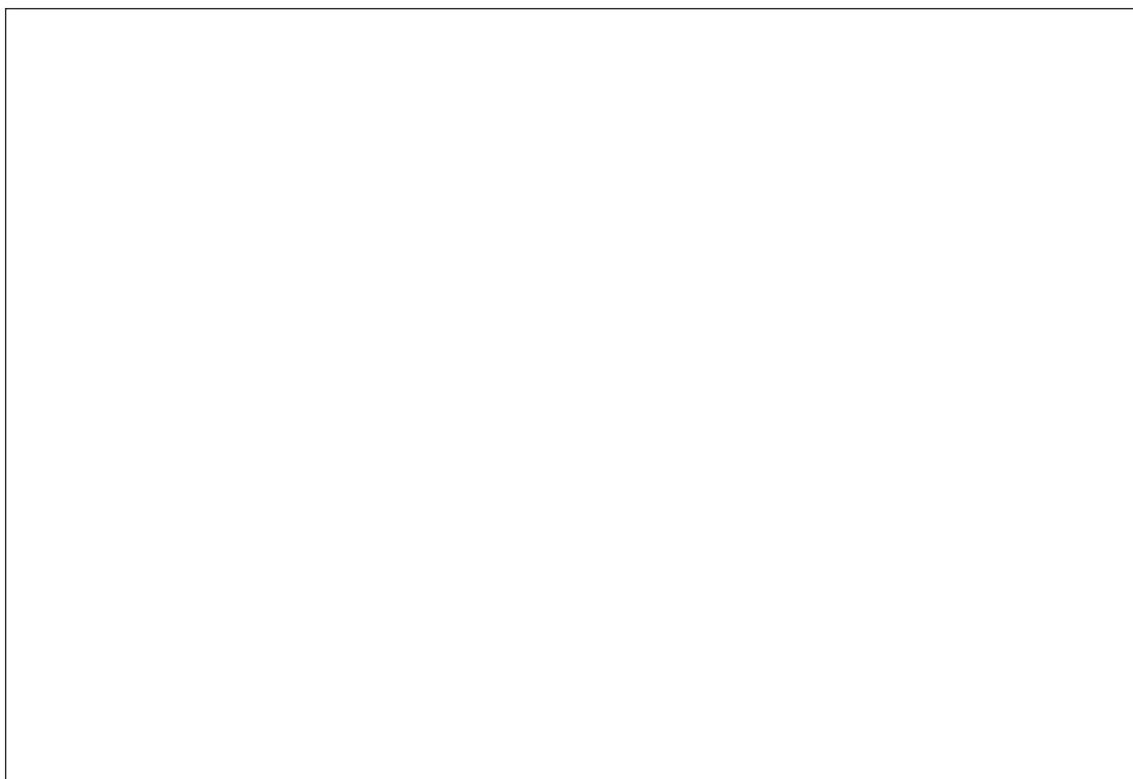
valorisée par les populations des espaces ruraux et que cela ne concerne pas seulement quelques niches particulières dans des zones de montagne. Sont tout autant concernées des régions à caractère « rural profond », moins typées mais dotées de ressources liées à l'agriculture telles que les forêts, zones humides, étangs, etc. Sait-on que le « tourisme vert » constitue un des moteurs principaux du marché du tourisme, en France, avec 54 % des séjours touristiques ? Que la France est au premier rang mondial pour le

flux annuel d'accueil, bien avant les Etats-Unis, soit 77 millions de visiteurs étrangers qui dépensent 400 \$ par tête lors de leur séjour ? Ils viennent s'ajouter aux 65 % de départs en vacances des résidents nationaux, ce qui représente au total un flux de ressources très important et sous-valorisé.

✓ La vente directe est un autre cas de figure, dont la fréquence est certes liée à l'importance des zones péri-urbaines, comme en Rhône-Alpes [19], mais elle se développe aussi dans la plupart

des villes moyennes et suit l'importance des flux touristiques, là où se trouvent, par exemple, des Parcs naturels régionaux. Elle valorise des liens de proximité et la confiance qui y est associée. Il s'agit bien d'une tendance générale, mais dont la localisation géographique est très inégale, ce qui en fait un enjeu encore plus important dans les zones concernées.

✓ Pour l'agriculture, ces services sont d'autant plus importants et rémunérateurs que les caractéristiques envi-



V. Macon - REA

Les productions sous signe de qualité occupent une place importante, tant en nombre d'exploitations concernées (près de 200 000) qu'en volume et en chiffre d'affaires. Elles se diversifient par rapport à leur «berceau d'origine», les vins et fromages, en direction des productions animales notamment.

ronnementales de ces espaces sont positives et ils sont au contraire plus limités à proximité des zones de productions intensives [20]. Mais l'agriculture n'est pas seule à pouvoir bénéficier de ce potentiel qui concerne plus largement l'ensemble de la population rurale. Il y a là un gisement de ressources, valorisées ou valorisables, qui interagit fortement avec les caractéristiques environ-

nementales de certains territoires ruraux et avec les aménités positives dont ils sont dotés. Cela justifie le rôle stratégique de ceux-ci à la fois comme lieu constitutif des cohérences envi-

ronnementales à construire à partir des gestions « individuelles » de l'espace par les agriculteurs et les non-agriculteurs et comme niveau de développement de politiques plus actives visant à renforcer ces cohérences. Plus généralement, cette réflexion suggère qu'un renversement de perspective est nécessaire pour passer d'une logique de la production agricole quel que soit l'espace à une logique de l'espace avec une production adaptée de biens et de services, agricoles et non-agricoles.

Perspectives de solutions par les marchés et les politiques publiques

Les analyses qui précèdent soulignent que les impacts des systèmes de production agricole sur l'environnement s'inscrivent dans une évolution structurelle longue et

Un renversement de perspective est nécessaire pour passer d'une logique de la production agricole quel que soit l'espace à une logique de l'espace avec une production adaptée de biens et de services, agricoles et non-agricoles.

cohérente sur le plan technique, économique et spatial [21] qui interdit d'imaginer un renversement de tendance très significatif à court terme. Il faut donc définir des objectifs de long terme si l'on veut que les « sentiers » immédiats d'évolution convergent avec les solutions recherchées à cet horizon. Le contexte actuel de renégociation des règles du jeu dans le cadre de l'OMC nous invite à le faire [22]. C'est dans ce but que l'on tente ici de dégager la cohérence des solutions détaillées par l'expertise et d'esquisser des perspectives de généralisation. Les résultats révèlent cependant des contextes différents que les solutions envisagées doivent prendre en compte.

✓ Il n'y a pas de corrélation positive entre l'importance des financements communautaires des systèmes de production agricole et un impact favorable sur l'environnement. L'exemple des grandes cultures et des élevages intensifs semble même montrer que si cette corrélation existe, elle est plutôt négative. Cela vient de ce que les aides sont actuellement attribuées selon des critères liés à la production et peu selon des critères environnementaux : aides par hectare en production végétale, avec un rendement de référence ; aides par tête d'animal en production bovine. Seule la prime au maintien des élevages extensifs constitue une exception positive pour l'environnement. L'inversion des proportions actuelles entre l'importance des aides Pac et les impacts positifs ou négatifs des systèmes de production sur l'environnement est précisément à l'ordre du jour à l'horizon 2004 avec la fin de la « clause de paix » à l'OMC qui rend obligatoire le découplage des aides et la suppression de la « boîte bleue » [23]. Cela implique de réexaminer la répartition des aides entre exploitations et l'équilibre entre primes compensatoires et rémunération des services environnementaux.

✓ Par ailleurs, d'autres secteurs de production présen-

tent des impacts environnementaux plus favorables alors qu'ils bénéficient en proportion d'aides publiques plus faibles. L'arboriculture, même si elle reste un secteur où les problèmes sanitaires et environnementaux restent préoccupants, a réalisé des progrès significatifs depuis la nouvelle orientation de l'organisation commune des marchés de 1996. Celle-ci met en effet l'accent sur la contractualisation d'actions collectives et individuelles qui modifient les pratiques des producteurs dans un sens plus favorable à l'environnement et à la qualité. Dans d'autres cas, la possibilité de différencier les prix sur les marchés selon la qualité et l'origine, grâce à la garantie officielle d'appellations, peut jouer un rôle équivalent à celui d'une subvention contractuelle de ce type, si le cahier des charges prévoit des clauses environnementales et s'il existe une demande correspondante des consommateurs. Tel est le cas, comme on l'a vu, de certaines AOC fromagères qui sont moins aidées que les élevages laitiers intensifs.

Autrement dit, les solutions recherchées doivent être adaptées à la différence de nature des systèmes et des différents marchés de produits agricoles.

Solutions liées à l'évolution des marchés agro-alimentaires

Les trois systèmes analysés font apparaître une grande diversité de marchés pour lesquels produisent les agriculteurs, selon qu'il s'agit de produits intermédiaires ou de la demande finale, ou encore de marchés génériques ou spécifiques [6]. Les premiers ont de plus faibles marges de manœuvre que les seconds pour intégrer l'aspect environnemental. Les données sur la progression des productions sous signe de qualité en France montrent qu'il existe, en nombre d'entreprises, mais parfois aussi en chiffre d'affaires, une progression des seconds au détriment des premiers ; mais il n'est pas certain qu'il s'agisse d'une tendance générale dans tous les pays européens.

Dans ce contexte, il convient d'agir à la fois sur l'ensemble des marchés, quelle que soit leur nature, pour mieux mettre en cohérence les politiques de qualité des procédés et des produits. Mais il est aussi nécessaire de favoriser la capacité des marchés différenciés à mieux valoriser leur potentiel d'internalisation des externalités environnementales.

Mettre en cohérence les politiques de qualité sur tous les marchés

Les marchés agricoles génériques représentent la fraction la mieux connue et la plus importante de la production agricole nationale en termes quantitatifs : nombre d'exploitations concernées, surfaces cultivées, volumes de production commercialisés et part exportée. Ce sont des marchés de produits standards qui visent une demande intermédiaire et finale élastique par rapport aux prix, lesquels sont eux-mêmes tirés à la baisse dans un contexte de mondialisation des marchés qui comprime les coûts et limite les marges de manœuvre. Cette situation est source de rigidités par rapport à toute évolution des systèmes de production intensifs, qui peuvent d'autant moins préserver les ressources naturelles que leurs concurrents étrangers ne sont pas obligés de le faire.

✓ La première question concerne alors l'évolution des référentiels de production. Peut-il y avoir, dans un tel contexte, une amélioration générale des standards de production sur le plan environnemental et ce critère peut-il devenir un enjeu de la concurrence ? C'est bien ce qui semble se passer à travers la prolifération d'initiatives privées et publiques pour la diffusion des

référentiels de production exposée plus haut, non seulement pour les fruits, mais aussi pour les grandes cultures. Ces initiatives visent toutes à faire évoluer la plus grande proportion possible de la production, même au prix de définitions parfois floues ou flexibles qui laissent aux agriculteurs des marges de manœuvre importantes. Cela est inévitable dans une période de forte remise en cause des pratiques standard. Mais c'est précisément dans cette période qu'il convient de clarifier un jeu derrière lequel les enjeux politiques et professionnels sont importants. Dans ce contexte de foisonnement de

référentiels, il est urgent de simplifier les objectifs et d'harmoniser les procédures au niveau européen : se limiter à deux ou trois modèles de référence reconnus et caractérisés par des objectifs clairement différenciés, en privilégiant leur légitimité scientifique ; charger une autorité indépendante, crédible et lisible, de coordonner toutes les initiatives, publiques ou privées, et de réaliser un diagnostic environnemental des référentiels mis en œuvre par les agriculteurs ; intégrer cette perspective dans le conseil aux

agriculteurs et les relations avec leurs partenaires économiques et les organismes de développement.

✓ La seconde question concerne les référentiels de qualité des produits. Là encore, on a déjà dit que les signes de qualité des produits n'ont pas de lien toujours explicite avec la qualité environnementale. D'ores et déjà, une clause d'éco-conditionnalité a été définie pour les dossiers de certification des produits. Cela devrait être aussi le cas pour les signes de qualité européens. Autrement dit, compte tenu de la préférence des consommateurs pour l'environnement, il est indispensable que les

deux approches actuelles de la qualité - via les « procédés » et via les « produits » - convergent l'une vers l'autre pour prendre en compte l'environnement tout au long de la filière de production.

Mieux valoriser la différenciation des produits et services sur des marchés spécifiques

Les formes de différenciation des produits par la qualité et de la valorisation des res-

sources disponibles sur les espaces ruraux, posent la question de leur potentiel de développement et de leur évaluation environnementale. Ces processus de différenciation sont multiformes, porteurs de rentes ou de quasi-rentes pour les producteurs, mais leur potentiel est encore flou. Les possibilités de les pérenniser sous forme d'externalités positives sur les marchés spécifiques sont encore mal évaluées [16, 17, 24]. Ces formes de valorisation sont plus lisibles à l'échelle territoriale où elles peuvent parfois devenir importantes et concerner une forte proportion d'exploitations et de surfaces. Leur attractivité sera d'autant plus grande, et donc les initiatives des producteurs et acteurs des territoires plus nombreuses, que les gains à en attendre seront mieux connus. De plus, une meilleure évidence du lien entre la qualité de ces produits ou services et leur effet positif sur l'environnement faciliterait leur intégration dans le jeu des contrats agri-environnementaux. Au total, une telle perspective est encore mal explorée, y compris par la recherche. Il existe pourtant des cas d'observation exemplaires et des intuitions qui demandent à être confirmées et étayées.

Solutions liées à l'infléchissement des politiques publiques

La question de l'infléchissement possible et souhaitable des politiques agricoles pour qu'elles prennent mieux en compte l'environnement se pose de manière récurrente depuis le livre vert de 1985 et le rapport Mac Sharry de 1991 [25] : la politique agricole européenne a d'abord et avant tout été conçue pour gérer les marchés [26] et soutenir les revenus des producteurs ; peut-elle désormais - et comment - impulser aussi une meilleure gestion de l'environnement et du territoire ?

Dans le contexte très contraignant des négociations OMC et de l'élargissement de l'Europe aux pays de l'Est, il est difficile de répondre à cette question avec précision et de définir le degré d'intégration possible et réaliste de la future Pac, et les marges de manœuvre des

politiques nationales pour améliorer les relations agriculture-environnement [27].

Classiquement, les solutions préconisées gravitent autour de deux voies : le recours à des

instruments ciblés d'internalisation des externalités et un meilleur couplage des politiques agricoles et environnementales. On y ajoute la perspective que ces politiques deviennent plus « territoriales » et transversales.

Les instruments ciblés d'internalisation des externalités

L'intervention publique est généralement considérée comme inévitable pour internaliser les externalités environnementales qui résultent de la défaillance des marchés.

La politique agricole européenne a d'abord et avant tout été conçue pour gérer les marchés et soutenir les revenus des producteurs ; peut-elle désormais - et comment - impulser aussi une meilleure gestion de l'environnement et du territoire ? Dans le contexte très contraignant des négociations OMC et de l'élargissement de l'Europe aux pays de l'Est, il est difficile de répondre à cette question.

Bien qu'elle soit souvent critiquée parce que coûteuse et peu efficace, la réglementation est encore la plus souvent utilisée. Les économistes préconisent plutôt de taxer les externalités négatives et de subventionner les externalités positives, ce qui impose de définir un seuil environnemental qui permette de départager pollution et aménités. Mais les taxes sont encore peu utilisées aujourd'hui et le débat sur les solutions se focalise plutôt sur les subventions.

✓ La réglementation est multiforme et omniprésente dans les solutions actuellement pratiquées : homologation ou interdiction de produits ou molécules pour les produits phytosanitaires ; référentiels et normes de production ou de procédés ; cahiers des charges des appellations et signes de qualité ; directives nationales ou européennes comme la directive nitrates et le code des « bonnes pratiques agricoles », etc. On a déjà souligné précédemment l'étendue des domaines d'application de ces interventions qui vont de la stricte obligation de leur respect à de simples recommandations sujettes à interprétation. L'avantage est qu'elles indiquent chaque fois aux agriculteurs et à leurs partenaires la « direction à suivre » pour que soit préservé l'environnement. L'inconvénient est que cet ensemble constitue une sorte de « maquis » complexe et flou de mesures dont la cohérence n'apparaît pas toujours clairement et dont le contrôle est coûteux ou difficile. Au total, la réglementation est certes incontournable, mais sa lisibilité et sa cohérence apparaissent insuffisantes sur le plan environnemental.

✓ La taxation des facteurs polluants est peu ou pas appliquée en agriculture, malgré les recommandations de l'OCDE.

Pour qu'elle soit efficace, il faut que l'élasticité - prix propre de la demande des facteurs taxés soit suffisante. Malgré de nombreuses recherches, celle-ci ne fait pas consensus les résultats étant divergents. Actuellement, en France, deux domaines d'application existent : la taxe sur les pesticides et la redevance sur les excédents d'azote. Le taux de la première est peu élevé et son montant ne pèse guère sur les agriculteurs car il est absorbé par les entreprises productrices sans être répercuté sur le prix de vente des produits. Son impact environnemental est donc assez limité. La seconde a longtemps été débattue depuis 1998, mais n'est toujours pas appliquée et son impact potentiel sur la pollution nitrique est mal évalué. L'aspect positif d'une taxe de ce type est sa cohérence avec le principe pollueur-payeur et le fait qu'elle envoie un « signal-prix » clair et utile aux utilisateurs de facteurs polluants, de nature à faire évoluer peu à peu les comportements. L'aspect négatif est qu'elle reste peu incitative et se heurte à un problème d'asymétrie d'information ce qui limite son efficacité environnementale.

✓ Les subventions à finalité environnementale sont en principe le symétrique inverse

des taxations, celles-ci pénalisant les risques de pollution, celles-là rémunérant les services rendus à l'environnement. Mais cette symétrie est en réalité trompeuse : la taxe est générale, obligatoire pour tous les assujettis et permanente ; la subvention est partielle, limitée aux volontaires et pas forcément pérenne. On a déjà souligné en outre que la frontière entre les externalités négatives et positives suppose que soient définis les objectifs environnementaux permettant de les départager, ce qui pose la question du diagnostic environnemental et des indicateurs d'évaluation pertinents. On pourrait alors imaginer que taxes et subventions soient combinées selon que l'on est en-dessous ou au-dessus du seuil à atteindre, ce qui augmenterait fortement l'efficacité potentielle de ce système d'incitation. L'acceptabilité sociale des subventions est évidemment plus grande que celle des taxes et elles ont été le premier instrument à avoir été introduit par la Pac pour préserver l'environnement, sous la forme de contrats co-financés par l'Union. Mais la question de

l'évaluation de l'impact environnemental effectif de ce type de subventions se pose de façon impérative.

En définitive, ces instruments ciblés d'internalisation sont sans aucun doute incontournables et utiles. Mais leur efficacité ne sera établie que s'ils répondent aussi à deux exigences :

Les instruments ciblés d'internalisation sont sans aucun doute incontournables et utiles. Mais leur efficacité dépend de deux exigences : celle de leur cohérence, à la fois entre eux et par rapport à des objectifs environnementaux clairement identifiés ; celle de leur poids suffisant par rapport aux autres incitations financières venues de la Pac.

celle de leur cohérence, à la fois entre eux et par rapport à des objectifs environnementaux clairement identifiés, ce qui n'est pas acquis ; celle de leur poids suffisant par rapport aux autres incitations financières venues de la Pac. Or il faut bien constater le poids prédominant de cette seconde famille de solutions, ce qui légitime la question de leur éco-conditionnalité.

La conditionnalité environnementale des politiques agricoles

La question la plus importante qui ressort de cette expertise est la contradiction qui apparaît entre le premier et le deuxième pilier de la Pac par rapport à la prise en compte d'objectifs environnementaux.

✓ En grandes cultures et bovins, se pose le problème-clé de la répartition entre exploitations des aides directes aux marchés et aux revenus. Cette répartition agit directement sur les choix d'assolement et de rotation, sur le niveau d'intensification des productions et donc, *in fine*, sur les impacts environnementaux associés. Ces aides représentent environ les trois-quarts de la valeur ajoutée brute des exploitations avec grandes cultures. Il en va de même des primes bovines liées au chargement en têtes de bétail et à l'intensification des surfaces fourragères qui profitent plus aux élevages intensifs. Pour l'élevage laitier, cependant, le système des quotas laitiers appliqué en 1984 a réparti les droits à produire sur des bases historiques et permis de garantir une répartition territoriale équilibrée des élevages. Cela a permis de limiter leur concentration géographique et a joué un rôle positif de maintien des élevages extensifs, avec un impact environnemental favorable. La remise en cause de ce système de régulation de l'offre, prévue à partir de 2007/08, doit être aussi discutée sous cet angle. Cela suppose, bien sûr, que la relation entre le volume de production autorisé et le risque de pollution d'origine organique soit bien définie. Ces droits à pro-

duire, assortis éventuellement de clauses éco-conditionnelles, seraient peu différents de « permis d'émissions » (éventuellement négociables).

✓ En arboriculture, une solution différente a été engagée depuis la réforme de l'organisation des marchés de 1996. Depuis l'origine, ce secteur ne bénéficie pas d'une garantie de prix mais d'un prix de retrait. Le soutien des marchés est faible et il n'y a pas d'aides directes aux revenus. En revanche, l'organisation appuie la réorientation des pratiques individuelles et collectives des agriculteurs par des aides aux organisations de producteurs, sur la base d'un programme d'actions co-financées par l'Union. Bien qu'elle se situe dans le "premier pilier" de la Pac, ses objectifs et son fonctionnement la rapprochent davantage des politiques « de développement rural » du « second pilier ». Le caractère volontaire et contractuel, le co-financement d'actions ciblées sur la production intégrée sont bien adaptés à l'intégration des objectifs environnementaux dans une politique de marché.

La comparaison de ces deux systèmes de marchés montre à la fois la possibilité et l'intérêt d'un infléchissement des soutiens versés aux agriculteurs dans le cadre de chaque organisation de marché et la possi-

bilité d'arbitrages plus favorables à l'environnement. Infléchir le premier pilier en y introduisant la « conditionnalité environnementale » permettrait de mobiliser le poids financier très important des aides directes et de mieux les coupler avec le second pilier. Ce serait en outre un instrument plus efficace que les subventions contractuelles qui sont facultatives et occasionnent des coûts de régulation élevés, alors que les aides directes ont une portée beaucoup plus générale et concernent la plupart des producteurs. D'ores et déjà, l'éco-conditionnalité et la modulation sont deux éléments majeurs de la réforme de la Pac de 1999 et le « règlement horizontal » de l'Agenda 2000 introduit pour les Etats membres deux nouvelles possibilités : mise en place obligatoire de dispositifs conditionnant l'attribution des aides directes à des pratiques agricoles respectueuses de l'environnement, avec des sanctions en cas de non-respect ; mise en œuvre d'une modulation nationale des aides, en plafonnant les montants versés aux plus gros bénéficiaires, les crédits ainsi économisés étant disponibles pour financer des contrats environnementaux. Ces deux pistes ont été utilisées de manière très différente par les Etats-membres.

✓ Dans ce contexte, on saisit mieux l'intérêt de propositions concrètes visant à introduire dans les systèmes d'aides actuels une dose de conditionnalité environnementale : non seulement le plafonnement et la modulation des aides pour le financement des Contrats territoriaux d'exploitation (CTE) ou des indemnités « Handicap naturel », mais aussi une modification de l'assiette des aides directes, en favorisant la diversification des espèces cultivées, en renforçant les aides aux prairies et en supprimant la prime au maïs fourrage, en rééquilibrant les soutiens en faveur de l'élevage bovin extensif, en utilisant des fonds de flexibilité ciblés sur le territoire et non sur les produits, etc.

✓ Il convient aussi de mieux articuler la conditionnalité environnementale des aides Pac avec les mesures nationales engagées depuis la loi d'orientation agricole. En effet, d'une certaine manière, les politiques contractuelles nationales actuelles cherchent à corriger les incitations défavorables à l'environnement des aides directes Pac (plus en grandes cultures qu'en éle-

vage). Autrement dit, d'un côté on distribue des aides accordées au plus grand nombre au titre du « premier pilier » et on cherche par ailleurs à en limiter les effets négatifs de manière contractuelle et limitée au titre du « second pilier ». Cette tendance a pour résultat de consolider les rentes différentielles des plus gros bénéficiaires des primes Pac, rendant au total le coût à la fois budgétaire et de gestion administrative des mesures incitatives très élevé par rapport aux bénéfices environnementaux attendus.

La contrainte d'éco-conditionnalité sera d'autant plus efficace qu'elle sera partagée par la plupart des systèmes d'incitations, qu'ils soient obligatoires ou volontaires, y compris dans le cadre de la certification des appellations et signes de qualité.

Les changements qu'impliquent ces différentes perspectives doivent être mieux préparés et évalués. Pour cela, il faut que les acteurs de l'agriculture et l'agro-alimentaire adoptent une vision à long terme de l'évolution des politiques agricoles et environnementales. Plus généralement, la contrainte d'éco-conditionnalité sera d'autant plus efficace qu'elle sera partagée par la plupart des systèmes d'incitations, qu'ils soient obligatoires ou volontaires, y compris dans le cadre de la certification des appellations et signes de qualité.

Territorialiser les politiques publiques et développer leur transversalité

Les perspectives esquissées ci-dessus et visant à coupler les deux piliers de la Pac évoquent peu la question des échelles spatiales effectives auxquelles elles pourraient être appliquées le plus efficacement. Pourtant, le niveau territorial est apparu à plusieurs reprises dans ce texte, à la fois comme pertinent et manquant, soit comme niveau d'analyse scientifique et d'expertise, soit comme niveau de décision et de coordination entre acteurs. On a déjà souligné la légitimité de ce niveau décentralisé pour une gestion plus efficace de la relation agriculture-environnement. Pourtant il est assez peu présent dans les mécanismes incitatifs actuels qui façonnent cette relation. Là aussi, l'écart est important avec les coordinations souhaitables.

✓ Le plus souvent les CTE mis en place à la suite de la loi de 1999 n'ont eu de « territorial » que le nom : leur attribution a été en général individuelle, malgré quelques exceptions, au risque de « miter » leur effets environnementaux, alors que les ressources naturelles qu'ils visent à préserver ont, pour la plupart d'entre elles, une incontournable cohérence spatiale. En outre, à supposer

même que l'on parvienne à impulser des contrats vraiment territoriaux [28], il faudrait encore s'assurer que les réglementations qui visent aussi à préserver l'environnement sous différentes facettes soient aussi coordonnées à cette échelle. On peut citer, en particulier, les directives nitrates, oiseaux, habitats, les zonages et périmètres de protection, Natura 2000, etc.

✓ Plus largement, les ressources qui façonnent le profil environnemental des territoires (eau, sols, biomasse, forêts, biodiversité, etc.) ne sont pas toutes dans les domaines de compétence des politiques agricoles, nationale ou européenne, mais relèvent de celles de l'énergie, de l'eau, etc.. Les Sdage, par exemple, s'ils associent bien les acteurs de l'agriculture, se donnent cependant des objectifs qui ne sont pas forcément cohérents avec les formes d'incitations analysées plus haut. Les collectivités territoriales sont aussi trop peu impliquées dans les orientations locales de ces politiques agricoles.

En définitive, il faudrait concevoir et mettre en place une sorte d'« aménagement des territoires ruraux » transversal qui intègre toutes les activités inscrites dans l'espace pour mieux gérer leur interface avec les milieux et ressources naturelles. Pour cela, il faut disposer d'un diagnostic environne-

mental préalable définissant la nature, la hiérarchie et les causes des problèmes constatés. On pourrait alors, à l'instar des plans d'urbanisme actuels, mettre en place des POS « environnementaux » dans les espaces ruraux pour définir les modalités de répartition spatiale de zones à risque environnemental, liées à l'activité agricole, mais pas exclusivement : zones à geler en priorité, périmètres de protection, aménagement de sites hydrologiques stratégiques, limitation d'installations polluantes, abandon de cultures à risques ou diminution de leur niveau de spécialisation, encouragement d'activités diversifiées, etc. Ceci implique notamment une maîtrise collective du foncier, voire de nouvelles initiatives en matière de remembrement dans les communes, qui permettraient de corriger les excès des pratiques antérieures. En définitive, se posent à l'évidence des questions qui dépassent les compétences des seuls acteurs du secteur agricole et des institutions correspondantes. Ces formes existent déjà au moins en partie - tels les « pays » ou les contrats de rivières -, et il s'agirait alors de contribuer à leur donner des missions de gestion intégrée des espaces ruraux sous contrainte environnementale en associant les agriculteurs à la définition des objectifs.

Quelques questions en conclusion

On s'est efforcé ici de réaliser une « lecture », la plus cohérente et complémentaire possible, des impacts environnementaux des trois systèmes de production analysés en y ajoutant des analyses complémentaires plus transversales. On en retire l'impression récurrente d'une contradiction entre le volume et les formes du soutien public aux systèmes de production et la qualité des relations entre agriculture et environnement. Plus généralement, on a mis le doigt sur quelques questions qui sont apparues incontournables au fil du texte et que l'on pense utile d'évoquer en conclusion.

Quels objectifs environnementaux faut-il se donner ?

Gérer de manière intégrée les rapports agriculture-environnement implique que soient bien définis les objectifs environnementaux pertinents à atteindre. Ce problème est récurrent tout au long de notre analyse. On a souligné que le partage entre externalités négatives et positives est forcément relatif, qu'il fait implicitement référence à des seuils

environnementaux évolutifs, qu'il permet difficilement de faire la part entre ce qui relèverait d'une obligation minimale définie et sanctionnable par la société et ce qui relèverait d'un différentiel de qualité environnementale susceptible de rémunération. Au fonds, il s'agit de rechercher quels sont les objectifs communs et généraux à atteindre - sorte de « standard » de référence - et quels sont les objectifs facultatifs supplémentaires qui pourraient alimenter une politique différentielle de qualité. A titre d'illustration, on pourrait imaginer que le « code des bonnes pratiques agricoles » ou l'« agriculture raisonnée » représentent la référence minimale à atteindre partout et par tous, tandis que des mesures spécifiques contraignantes, éligibles aux mesures agro-environnementales, seraient censées rémunérer des pratiques allant au-delà.

Bien entendu, cette distinction, dans la pratique, ne va pas de soi. D'une part, elle est forcément évolutive dans le temps et il faudrait alors définir aussi un rythme d'évolution et des objectifs « glissants » de période en période. D'autre part, elle est forcément inégale selon les lieux, la fragilité des ressources ou des espaces. Ainsi, un même « standard » de production pourrait être jugé d'un effet environnemen-

tal suffisant à un endroit donné, alors qu'il pourrait fort bien se traduire par des impacts non désirables dans des espaces et milieux plus fragiles. Il faut donc, là encore, prendre en compte la cohérence de l'environnement dans des espaces différenciés.

Quels agents réguler ?

Implicitement ou non, l'analyse qui précède mise sur l'« agriculteur » comme agent principal, sinon unique, dont on se demande par quelles procédures et incitations lui faire adopter des règles de production et modes de calcul économique favorables à l'environnement. Cette présentation privilégie un jeu « dual » entre un « agent régulateur » qui conçoit des règles et les met en œuvre et des « agents régulés » auxquels elles s'appliquent. Aux premiers de définir les objectifs environnementaux souhaitables et de tenter de les faire adopter par les seconds. Cette vision du monde présente l'inconvénient de ne pas permettre la prise en compte des multiples interactions entre les agriculteurs, leurs partenaires économiques et tous les acteurs des espaces ruraux. L'exemple de l'arboriculture met nettement en évidence cette multiplicité d'acteurs à coordonner tout au

long de la filière et oblige à « ouvrir » cet univers trop simpliste. Il peut être en effet bien plus efficace de rechercher une évolution des pratiques agricoles en essayant de modifier les stratégies de quelques acteurs-clés, plutôt que de chercher à agir exclusivement et uniformément au niveau des agriculteurs à travers les règles, normes et instruments économiques détaillés plus haut. Les acteurs « oubliés » ne sont pas seulement les partenaires économiques, entreprises de collecte, coopératives, grande distribution et consommateurs, mais aussi les organisations professionnelles et acteurs des espaces ruraux qui mettent en pratique le conseil et la « recherche-développement » auprès des agriculteurs, telles les coopératives de collecte de céréales ou d'approvisionnement pour l'emploi des engrais et produits phytosanitaires ou le choix des semences qui influencent les assolements. Finalement, c'est toute une gamme d'actions possibles au niveau des « organisations » qui orientent l'agriculture et les espaces ruraux qui devrait être introduite dans les instruments de politique agricole. Après tout, c'est bien avec cet appui décisif que s'est développée la modernisation de l'agriculture dans les années 1960.

Quels outils de diagnostic et à quelles échelles spatiales ?

Ce dernier point est important. En effet, pour une bonne partie, les diagnostics présentés ici ne sont pas systématiques et restent qualitatifs. Il faut donc des indicateurs d'impact environnemental, et chacun en est bien convaincu. Mais si l'on ne précise pas d'emblée à quoi ils doivent servir et à quelles échelles, le risque est grand de les multiplier à l'infini, ce qui se produit d'ores et déjà dans de nombreuses initiatives nationales et européennes. Leur vocation serait d'être à la fois des outils de connaissance, de diagnostic et d'évaluation des processus et des impacts, mais aussi des instruments de pilotage et d'orientation de l'activité agricole, ces deux fonctions étant complémentaires et convergentes. Une fois de tels indicateurs conçus, calculés et rendus accessibles, il faudrait encore analyser leur signification, leur sensibilité, les points faibles et points forts, et veiller à leur compatibilité avec ceux qui sont utilisés dans les négociations internationales. Enfin, il faut aussi définir l'échelle à laquelle de tels indicateurs doi-

La vocation d'indicateurs d'impact environnemental serait d'être à la fois des outils de connaissance, de diagnostic et d'évaluation des processus et des impacts, mais aussi des instruments de pilotage et d'orientation de l'activité agricole, ces deux fonctions étant complémentaires et convergentes.

vent être pertinents, l'idéal étant qu'ils permettent un passage du niveau global au niveau local. A l'échelle globale des systèmes de production, il semble possible de mettre en place une batterie d'indicateurs synthétiques et robustes, susceptibles d'être connus chaque année et pouvant être couplés avec des critères économiques. Cela permettrait d'obtenir à la fois une évaluation simplifiée des processus et risques environnementaux et des critères possibles d'éco-conditionnalité. Ces critères génériques pourraient ensuite être affinés et différenciés selon les enjeux environnementaux spécifiques des territoires, échelle dont on a dit la pertinence comme lieu de cohérence de gestion des ressources et des activités.

Quelles perspectives pour l'expertise et la recherche ?

Cette expertise collective a été construite à partir des éléments de connaissances rassemblés, mobilisés et rendus disponibles par les chercheurs. Cette synthèse est elle-même

nourrie des éléments de réponse qui semblent clairs et acquis, mais elle a noté aussi, au fil du texte, des prolongements, des points sombres ou manquants qu'il faudrait approfondir. Il est vrai néanmoins, tant pour l'expertise que pour la recherche, que l'analyse des relations entre les politiques publiques et leurs impacts environnementaux reste encore insuffisante. Elle est rendue difficile du fait que se superposent des politiques souvent contradictoires. Mais elle doit néanmoins être développée pour, à la fois, mieux évaluer les impacts des systèmes actuels, valider la justification environnementale de la réorientation des aides, et évaluer leurs effets. Pour tous ces objectifs, il faut sans doute créer, au point de convergence entre les résultats des recherches et des besoins des décideurs, un référentiel unifié d'indicateurs et les bases de données correspondantes, couvrant de manière homogène l'ensemble du territoire tout en étant pertinent pour des échelles privilégiées d'analyse et de décision. Un tel rôle pourrait être joué par des « Observatoires » garantissant la pertinence et le suivi des diagnostics réalisés, valorisant les compétences de la recherche, de l'administration et du développement.

Références bibliographiques

- [1] Atepe, 2002. – « Agriculture, territoire, environnement dans les politiques européennes », Expertise collective, Inra, Août, 179 p., à paraître aux Dossiers de l'Environnement de l'Inra, 1^{er} semestre 2003.
- [2] Picard P., 1998. Eléments de micro-économie, 1. Théorie et applications, 5^e édition, Montchrestien, Paris, 587 p.
- [3] Salanie B., 1998. Les défaillances du marché, Economica, Paris, 231 p.
- [4] OCDE, 2001.- « Multifonctionnalité : élaboration d'un cadre analytique », DDDP, comité de l'agriculture, Paris, 161 p.
- [5] Vermersch D., 2001. - La multifonctionnalité : mise en œuvre du cadre analytique de l'OCDE : une revue de la littérature en France, OCDE, Paris, 25 p.
- [6] Mollard A., 2002. Multifonctionnalité, externalités et territoires, Cahiers de la multifonctionnalité, 1 : 37-56.
- [7] Chatellier V., Daniel K., Colson F., 2002. Les aides directes aux exploitations agricoles européennes suite aux réformes de la Pac (1992 et Agenda 2000). Notes et Etudes Economiques n° 15, mars, pp 7-51.
- [8] Codron J.M., Sterns J., Vernin X. 2002.- Grande distribution et agriculture raisonnée dans la filière fruits et légumes frais. Document Inra-CTIFL, Paris, 26 p.
- [9] Institut de l'Elevage, 1999. Réforme de la Pac (Agenda 2000) : premières analyses dans les secteurs de la viande bovine et du lait. Le dossier Economie de l'élevage, juin, 41 p.
- [10] Marre B., 1998. La Pac en quête de nouvelles missions. Rapport d'information de l'Assemblée nationale n° 1247, Paris, 285 p.
- [11] Litvan D., 1998. Réforme du secteur de l'élevage : la perspective d'aides à la surface. Courrier de l'Environnement de l'Inra n° 16, pp 105-132.
- [12] Blogowski A., Borzeix V., Bossard P., Pingault N., Ruas J.F., 2002. Une vue d'ensemble de l'évolution des exploitations agricoles françaises de 1990 à 1999. Notes et Etudes Economiques n°16, avril, pp 11-32.
- [13] Codron J.M., Giraud-Heraud E., Soler L.G., 2003.- *French Large Scale Retailers and New Supply Segmentation Strategies For Fresh Products. Global Markets for High Value Food Workshop*, USDA-ERS, Washington, February 14, 14p.
- [14] Vereijken P., Viaux P., 1990. Vers une agriculture « intégrée », La Recherche.
- [15] Journal officiel, N° 100 du 28 avril 2002. - Décret N° 2002-631 du 25 avril 2002 relatif à la qualification des exploitations agricoles au titre de l'agriculture raisonnée, page 7748.
- [16] Lagrange L., Briand H., Trognon L., 2000. Importance des filières agro-alimentaires de produits sous signes officiels de qualité, Economie Rurale, juillet-août, 258 : 6-18.
- [17] Conseil économique et social, 2001. Qualité et origine des produits agricoles et alimentaires, rapport de G. Louis, séance des 13 et 14 mars, Les éditions des Journaux officiels, n° 4, 210 p.
- [18] Sylvander B., 1995 - « Conventions de qualité, concurrence et coopération, Cas du « Label rouge » dans la filière volailles », in Allaire, G. and Boyer, R. (Eds) La grande transformation de l'agriculture, Economica, Paris, pp. 73-96.
- [19] Hirczak M., 2002. Qualité des produits agricoles et qualité de l'environnement : quelles synergies ? Le cas de la région Rhône-Alpes, mémoire DEA (A. Mollard, Dir.) Université Joseph Fourier, Grenoble, 177 p. + annexes.
- [20] Le Goffe PH., Delache X., 1997, Impacts de l'agriculture sur le tourisme : une application des prix hédonistes. Economie Rurale, (239) : 3-10.
- [21] Hervieu B., Guyomard H., Bureau J.C., 2000. L'avenir des politiques agricoles. Rapport mondial sur le système économique et les stratégies. Editions Dunod, pp 115-131.
- [22] Commission européenne, 1999. Réforme de la Pac : une politique pour l'avenir. Fact Sheet, 24 p.
- [23] Bureau D., Bureau J.C., 1999. Agriculture et négociations commerciales. Rapport du Conseil d'Analyse économique. La Documentation française, 149 p.
- [24] Lacroix A.J., Mollard A., Pecqueur B., 2000. Origine et produits de qualité territoriale : du signal à l'attribut ?- Revue d'économie régionale et urbaine, N° 4, pp. 683-706.
- [25] Jacquet F, 1993.- La réforme de 1992 : un tournant dans l'histoire de la Politique agricole commune in : Déméter 93 : Economie et stratégies agricoles. Paris. Armand Colin, 1993, p. 13-73.
- [25] Brinbaum D., Fellmann T., Laborie C., Laureau D., Queguiner G., 2002. La politique agricole commune : bilan et perspectives. Chambres d'Agriculture n°912, juillet-août, 64 p.
- [26] Jacquet F. 2003 Politique agricole commune et développement durable, in Options méditerranéennes, Sér. A / n° 52, 2003 – Libre-échange, agriculture et environnement pp 43: 61.
- [27] Colson F., 1999. Réconcilier l'agriculture et ses territoires. Etudes N° 3905, mai, pp 619-628.

Notes

(1) Gael, UMR Inra-Université Pierre Mendès-France, Grenoble, mollard@grenoble.inra.fr.

(2) UMR Economie et droit rural agro-alimentaire, Inra-Université de Nantes.

(3) UMR Marchés, organisations, institutions et stratégie d'acteurs Moisa, Inra, Cirad, Ciheam, Ensam Montpellier.

(4) Unité d'Economie et de sociologie rurales, Inra Rennes.

(5) Ciheam - IAM Montpellier.