



**HAL**  
open science

## Vers une gestion intégrée agriculture-environnement ? Diagnostic, solutions, perspectives

A. Mollard, Vincent Chatellier, J.M. Codron, Pierre Dupraz, F. Jacquet, .  
Inra

### ► To cite this version:

A. Mollard, Vincent Chatellier, J.M. Codron, Pierre Dupraz, F. Jacquet, et al.. Vers une gestion intégrée agriculture-environnement ? Diagnostic, solutions, perspectives. Document disponible au LERECO (Laboratoire d'Études et de Recherches en Economie), Centre de Recherche Angers-Nantes, 44316 Nantes cedex 3, France Ce rapport est disponible chez : INRA. 2002. hal-02831989

**HAL Id: hal-02831989**

**<https://hal.inrae.fr/hal-02831989>**

Submitted on 7 Jun 2020

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

# Vers une gestion intégrée agriculture–environnement ? Diagnostic, solutions, perspectives

Amédée Mollard<sup>a</sup>, Vincent Chatellier<sup>b</sup>, Jean-Marie Codron<sup>c</sup>,  
Pierre Dupraz<sup>d</sup>, Florence Jacquet<sup>e</sup> <sup>1</sup>

<sup>a</sup> INRA-ESR, unité d'Économie et Sociologie rurales de Grenoble, université Pierre-Mendès-France, BP 47, 38040 Grenoble cedex 9

[mollard@grenoble.inra.fr](mailto:mollard@grenoble.inra.fr)

<sup>b</sup> INRA-ESR, université de Nantes, Économie et Droit rural et agro-alimentaire, BP 71627, 44316 Nantes cedex 03

[vincent.chatellier@nantes.inra.fr](mailto:vincent.chatellier@nantes.inra.fr)

<sup>c</sup> INRA-ESR, Marchés, Organisations, Institutions et Stratégies d'acteurs, 2 place Viala, 34060 Montpellier cedex 02

[codron@ensam.inra.fr](mailto:codron@ensam.inra.fr)

<sup>d</sup> INRA-ESR, unité d'Économie et Sociologie rurales de Rennes, 65 rue de Saint-Brieuc, 35042 Rennes cedex

[dupraz@razhon.inra.fr](mailto:dupraz@razhon.inra.fr)

<sup>e</sup> CIHEAM-IAMM / UMR LAMETA, 3191 route de Mende, 34093 Montpellier cedex 5

[florence.jacquet@iamm.fr](mailto:florence.jacquet@iamm.fr)

L'objectif de ce chapitre est de mettre en relation les aspects socio-économiques développés dans les chapitres sectoriels de ce rapport <sup>2</sup> et de chercher à en dégager les points communs, les cohérences, les spécificités. Il introduit en outre quelques éléments complémentaires plus transversaux à l'analyse des relations agriculture-environnement, qui visent à leur donner une portée plus générale et à ouvrir des pistes de solutions et de politiques publiques régulatrices à mettre en œuvre. Cette synthèse utilise une *grille d'analyse économique* des relations agriculture-environnement dont les principaux éléments sont les suivants :

1) L'agriculture, en produisant des biens agricoles et alimentaires, produit aussi des « services environnementaux » positifs et négatifs, marchands et non marchands, dont s'efforce de rendre compte, par exemple, la notion assez large de multifonctionnalité <sup>3</sup>. Il s'agit de fonctions non séparables de la production agricole <sup>4</sup> qui existent depuis longtemps, mais qui n'ont pas toujours été prises en compte par les acteurs privés ou publics. Elles sont complexes, multifformes et de natures différentes : fonctions environnementales, mais aussi sociales, emploi, sécurité alimentaire, bien-être animal, etc. Elles ont été mises au second plan lors des dernières décennies, au profit de la croissance continue des volumes produits et de la productivité, de la compétitivité et des exportations, contribuant ainsi à construire un modèle productif intensif cohérent, associant modernisation technique et

<sup>1</sup> Ce texte 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 (DERF, ministère de l'Agriculture). Que tous en soient remerciés.

<sup>2</sup> « Arboriculture », « Grandes cultures » et « Bovins » désignent des « systèmes de production » ou OTEX définis par le SCEES en fonction de la répartition de leur marge brute standard selon les différentes productions. Dans le texte, on utilise « systèmes de production » ou « secteurs », dont les sens sont différents, selon le contexte de l'analyse : le premier lorsque l'on cible surtout la production, le second lorsque l'on considère l'ensemble de la filière jusqu'à l'aval et aux aspects consommation.

<sup>3</sup> L'OCDE en a fixé le cadre analytique dans *Multifonctionnalité : Elaboration d'un cadre analytique*, Comité de l'agriculture, OCDE, Paris 2001, 161 p. Pour la France, voir le rapport de D. Vermersch : *La multifonctionnalité : mise en œuvre du cadre analytique de l'OCDE : une revue de la littérature en France*, OCDE, Paris 2001, 25 p. On peut se reporter aussi aux "Cahiers de la Fonctionnalité" (n° 1, avril 2002), nouveau support piloté par l'INRA, le CEMAGREF et le CIRAD.

<sup>4</sup> Les « jointures » ou produits-joints résultent de complémentarités techniques ou économiques entre produits ou facteurs : céréales et paille, lait/viande et effluents d'élevage, mais aussi, en l'état actuel des techniques, maïs et transferts de NO<sub>3</sub>.

restructuration des exploitations agricoles et de l'espace rural. Depuis qu'ont été avérés les impacts négatifs de ce modèle productif sur l'environnement, on cherche aujourd'hui à les corriger en encourageant de nouvelles combinaisons productives, ce qui impose de réintroduire ces « services » dans l'analyse économique, de manière à ce qu'ils soient intégrés dans les relations privées entre agents ou les règles d'intervention publique.

2) Ces services environnementaux ne sont en général pas pris en compte par les marchés car ils relèvent de situations de « défaillances du marché » liées à l'existence d'externalités et de biens publics<sup>5</sup>. Les premières sont une variation de bien-être qui n'est pas directement issue d'un échange marchand. Elles concernent en particulier les impacts environnementaux de la production. Dans le cas de l'agriculture, elles peuvent être positives (aménités, paysages) ou négatives (pollution de l'eau ou des sols). Les seconds, s'opposant aux biens privés, ne sont ni rivaux ni exclusifs et donc accessibles à tous : leur usage simultané par plusieurs agents est possible et n'est pas réservé à ceux qui en paient le prix. De ce fait, là où les biens publics se trouvent en grand nombre, producteurs ou consommateurs peuvent « bénéficier » d'externalités positives ou négatives.

En agriculture, les activités des producteurs privés interagissent toujours avec les ressources naturelles qui ont en général le caractère de biens publics : eaux souterraines ou superficielles, atmosphère, biodiversité, paysages, etc. L'approche en termes d'externalités permet de les identifier/évaluer et d'en définir les modalités d'internalisation les plus efficaces. Pour cette expertise, on laissera de côté l'aspect évaluation qui mobilise des recherches et méthodologies très techniques (évaluation monétaire), aux résultats souvent divergents et l'on se concentrera sur le deuxième aspect qui introduit à la question des solutions envisageables.

3) L'internalisation des externalités. Il s'agit de toute modalité qui permet d'intégrer dans les coûts ou revenus des agents les variations positives ou négatives de bien-être qu'engendrent ces services non marchands. On s'intéresse à deux modalités principales d'internalisation d'importance inégale selon que les marchés sont spécifiques ou génériques<sup>6</sup> :

- la première (dite coasienne) laisse une part d'initiative importante à la négociation entre agents privés et au jeu du marché. Tel est le cas si les prix des biens ou services qui intègrent des services environnementaux sont différenciés selon l'utilité (ou la désutilité) qu'ils apportent. Ce processus peut aisément s'observer dans le cas d'externalités positives : si le prix d'un produit standard correspond à un mode de production qui est à l'origine d'externalités négatives, la question est alors de savoir s'il existe un prix potentiel plus élevé pour un produit substituable dont l'impact sur l'environnement serait plus favorable. Ce mode d'internalisation peut *a priori* concerner plus particulièrement des marchés spécifiques de produits ou services, souvent ancrés dans des espaces ruraux, dont la qualité combine biens privés et biens publics et génère des services environnementaux positifs liés à l'agriculture ;

- la seconde (dite pigouvienne) implique des modes de régulation publics pour corriger le jeu du marché, comme la réglementation (normes de produits ou de procédés) et toutes sortes d'incitations financières : instruments économiques (taxes, subventions), attribution de permis négociables ou de quotas, contrats collectifs ou individuels assortis d'un cahier des charges (CTE, MAE...), modulation d'aides publiques (plafonnement, éco-conditionnalité). Le plus souvent, on vise à réduire des externalités négatives jusqu'à un seuil considéré comme acceptable. Ce mode d'internalisation publique peut concerner tous les marchés, mais il est *a priori* plus fréquent sur des marchés génériques où la pression concurrentielle rend plus difficile la couverture par les prix des sur-coûts liés à la préservation de l'environnement. Il se présente cependant de manière différente selon qu'il s'agit des marchés de produits intermédiaires destinés aux IAA ou des marchés destinés à la consommation finale.

<sup>5</sup> Les définitions sont données en Annexe I, en fin d'article.

<sup>6</sup> Les définitions sont données en Annexe II.

Cette double perspective structurera l'analyse des solutions possibles pour internaliser les services environnementaux de l'agriculture et sera confrontée aux analyses présentées dans les trois chapitres sectoriels.

Le texte 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.

## **1. Bilan des approches sectorielles : intérêt, généralité et limites**

### **1.1. La question des niveaux d'analyse et de décision**

Le niveau d'analyse des systèmes de production/secteurs a été choisi parce qu'il est un lieu où convergent de nombreuses sources statistiques ou indicateurs et qu'il constitue un des niveaux pertinents de décision et d'action. Il présente aussi l'avantage d'être praticable à la fois par les spécialistes des sciences agronomiques et par les économistes. Pour les premiers, il permet de synthétiser les éléments communs des relations entre l'activité agricole et l'environnement à partir des modalités de raisonnement des itinéraires techniques, des assolements et successions, de la gestion des intrants et des variétés, etc. Pour les seconds, il constitue un premier niveau de cohérence des mécanismes de prix et du jeu des incitations financières qui conditionnent le calcul micro-économique des exploitations. Mais, pour les uns et les autres, cette approche par les systèmes ne permet d'appréhender qu'une partie de la réalité<sup>7</sup>. Leurs recherches se développent souvent à des niveaux très différents :

- les sciences agronomiques privilégient traditionnellement des niveaux d'observation décentralisés et de petite taille : tout d'abord la parcelle, puis des bassins versants ou des zones-ateliers. Il existe cependant des exemples de recherches à grande échelle, telles que l'application du modèle STICS aux prairies pour la France entière ou le programme PIRSeine (en cours). Le choix de ces niveaux d'observation dépend principalement de la cohérence des variables biologiques, pédo-climatiques et agronomiques qui permet d'analyser les impacts environnementaux de l'agriculture. Pour faire évoluer et modifier ces impacts, il faut garder la cohérence de ces échelles : "territoires" d'analyse, ils doivent donc devenir aussi des territoires d'action et de décision ;

- les économistes prennent en compte tous les niveaux - micro et macro-économiques - où agissent les déterminants économiques. Mais ils ne peuvent en rester à une simple dichotomie micro-macro, trop réductrice. Les niveaux décentralisés des décisions privées sont certes ceux des exploitations où se forme le revenu agricole, ceux des IAA et de la distribution qui collectent et vendent leurs produits, mais aussi ceux des territoires où se construit la cohérence de différents systèmes de production et de marchés localisés, et ceux d'espaces géographiques plus vastes dont l'unité est à la fois physique et économique (massifs montagneux, bassins fluviaux, bassins d'emplois, agglomérations...). Les niveaux des marchés et des politiques publiques impliquent souvent, à l'inverse, de grandes échelles, nationales, européennes, mondiales, mais aussi de plus petites échelles comme les territoires ruraux, le péri-urbain, les zones d'appellation, les régions de programme, etc.

L'important, pour cette expertise, est d'adopter des niveaux d'analyse communs auxquels les différents savoirs interdisciplinaires nécessaires puissent coopérer. Le plus logique était de commencer par le

<sup>7</sup> Ainsi, l'approche sectorielle privilégie, par construction, les exploitations spécialisées et rend mal compte au contraire des exploitations diversifiées ou polyvalentes dont les réactions économiques sont moins sensibles aux incitations sectorielles.

niveau usuel des systèmes de production, en courant le risque de gommer des hétérogénéités intra-systèmes importantes. En contrepartie, on s'est efforcé d'organiser les apports des disciplines autour de questions problématiques inter-systèmes, représentatives des différentes facettes des relations agriculture-environnement.

## 1.2. Portée générale des trois secteurs étudiés

Les trois secteurs étudiés dans les chapitres précédents sont représentatifs d'une grande partie de l'agriculture française, mais à des titres très différents. L'arboriculture occupe une faible part de la surface agricole (1% de la SAU) ; c'est un secteur concurrentiel principalement ciblé sur la demande finale de produits frais, 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 SAU, leurs marchés sont centrés sur les produits intermédiaires des IAA, mais aussi sur la demande finale, ils bénéficient d'une forte protection au titre de la PAC dont ils monopolisent une grande part des subventions. Ils concernent une proportion très importante des surfaces agricoles et présentent des risques environnementaux sérieux en comparaison avec les années 70 où ont été repérés les premiers indices de pollution (surtout nitrates). Au total, ces trois chapitres fournissent une image significative de l'agriculture française, malgré l'absence des cultures spécialisées et, surtout, des granivores et élevages hors-sols.

### *Arboriculture : tendances concurrentielles lourdes et diversification par la qualité*

Le chapitre consacré à l'arboriculture fruitière se focalise sur les deux productions majeures, 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 bilan environnemental présenté dans le chapitre *Arboriculture* montre que le problème principal est l'usage massif des produits phytosanitaires, puis les risques d'une irrigation mal maîtrisée. La pollution par les nitrates ne paraît pas poser de problèmes majeurs - 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 beaucoup plus avancés (l'Italie, notamment) et que les valeurs absolues de produits phytosanitaires consommés à l'hectare restent encore plus élevées en production fruitière intégrée (PFI) qu'en systèmes céréales intensifs<sup>8</sup>. 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 des secteurs de la distribution. Par contre, les dispositifs publics d'incitations sont peu importants (l'OCM de 1996 reçoit 4% des dépenses totales du FEOGA, soit la part de la production dans la valeur de la production agricole totale) et de nature différente de ceux des céréales et de l'élevage. Ils ne comportent pas de soutien au revenu, se limitent 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

<sup>8</sup> Encore 28 traitements par an sur pommiers et 14 sur pêchers, si l'on compte fongicides, insecticides et acaricides.

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 (résidus), les interdictions, l'homologation, etc.

En définitive, dans ce cas 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 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 des signes de qualité de type AOP (appellation d'origine protégée), IGP (indication géographique protégée), labels ou CCP (certification de conformité produits). 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. De plus, l'interdiction en 1999 par la Commission nationale des labels et des certifications (CNLC) de mettre en avant les mentions de type « raisonné » pour les CCP 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 : 4 IGP<sup>9</sup>, 2 labels rouges<sup>10</sup> et, si l'on ajoute les fruits à huile, 6 AOC<sup>11</sup>. 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 cette perspective 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 nouvelles, 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.)<sup>12</sup>.

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'action publique, par exemple par le canal des CTE encore peu nombreux dans ce secteur<sup>13</sup>. Cette situation n'est pas exceptionnelle et se rencontre 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

<sup>9</sup> Pommes et Poires de Durance, Figues fraîches de Solliès, Pommes et Poires du Pilat, Mirabelles de Lorraine.

<sup>10</sup> Sur des critères organoleptiques.

<sup>11</sup> Noix de Grenoble et 5 AOC huile d'olive et olives de tables depuis 1994 (Nyons).

<sup>12</sup> De nouvelles recherches ont lieu en Rhône-Alpes dans ce sens : J. Pluvinaige, C. de Sainte-Marie. Vers une meilleure valorisation de la qualité des fruits frais au verger et en station en Rhône-Alpes, programme INRA-DADP 2.

<sup>13</sup> Selon le CNASEA, 300 contrats signés fin 2001 sur 15 000 pour l'ensemble de l'agriculture.

problèmes environnementaux sont vraisemblablement d'une nature similaire à celui des fruits (excès d'utilisation des produits phytosanitaires). Mais ce secteur se différencie nettement par une meilleure protection des producteurs grâce à l'importance des productions sous signes de qualité (85% du chiffre d'affaires en AOC), elle-même liée à la possibilité de transformer la production<sup>14</sup>.

### ***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 incitations liées à la PAC et qui représentent ensemble les 2/3 des exploitations (RGA 2000). Les « frontières » entre ces deux secteurs ne sont 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 existe un nombre important d'exploitations « mixtes », à la fois grandes cultures et bovins. Bien entendu, ces deux secteurs présentent de grands contrastes, les modes de valorisation et les débouchés des produits des exploitations étant très différents, leur localisation ne concernant pas les mêmes régions et l'importance des prairies étant déterminante pour les bovins. Mais ces deux systèmes ont aussi une très forte hétérogénéité interne, notamment entre bovins-lait et bovins-viande, leurs caractéristiques locales et les conditions pédo-climatiques se traduisant par des impacts environnementaux très différents. Là encore, par conséquent, ce n'est qu'à l'échelle des territoires qu'il est possible de porter des diagnostics précis et de mettre en œuvre des solutions efficaces.

La discussion ne porte donc ici que sur des enseignements d'ordre général quant aux relations de ces deux systèmes à l'environnement et aux solutions à mettre en œuvre, compte tenu en particulier des modes de valorisation des produits et de la situation des marchés.

À un niveau très global, les surfaces cultivées de ces deux systèmes ont des impacts environnementaux très contrastés selon que dominant les prairies temporaires ou permanentes ou, au contraire, les céréales et surtout le maïs et en fonction des successions culturales. Ceci a bien été identifié et suffisamment détaillé dans les deux chapitres pour que l'on n'y revienne pas et que l'on se contente d'en retenir les grandes lignes. Les prairies, surtout permanentes, ont un impact environnemental positif sur les émissions polluantes, l'équilibre écologique et l'espace rural, surtout lorsque les modes d'exploitation restent peu intensifs. Les grandes cultures, au contraire, sont dans une situation 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 pistes d'explications :

1) 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

<sup>14</sup> Avec 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.

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<sup>15</sup> ; 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 rendement 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, est posée la question de la formation des agriculteurs, de l'accroissement des temps de surveillance et des compétences requises pour réduire les nuisances environnementales, de la dispersion ou de la mauvaise adaptation du conseil aux agriculteurs dans ce domaine.

2) 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. Les deux chapitres sectoriels le soulignent : le poids des soutiens 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 injectées par le « premier pilier » de la PAC sont dans un rapport de 10 à 1 avec les incitations directes à objectif environnemental, que ce soit les taxes (encore faibles et peu développées) ou, surtout, les mesures agro-environnementales du « second pilier » (MAE et volet environnemental des CTE). Il y a consensus entre les auteurs des rapports pour souligner la contradiction entre ces deux formes de politiques régulatrices, les modes de calcul et de répartition des aides PAC étant contradictoires avec les objectifs poursuivis par les aides de type MAE ou CTE, dont l'impact est d'ailleurs limité du fait que celles-ci sont facultatives, contractuelles et limitées dans le temps, tandis que celles-là sont générales et plus stables. Il n'y a donc pas d'autre issue, à terme, que de « verdir » la PAC en modifiant en profondeur les critères d'attribution des aides compensatoires et en les rendant plus cohérentes avec les aides directes à objectif environnemental. Dans les deux chapitres sectoriels, des solutions sont esquissées sur lesquelles on reviendra dans la partie suivante.

3) Il y a aussi, et de façon très centrale, le problème du déséquilibre important 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 IAA et selon les traditions de différenciation de produits de qualité (AOC fromagères, labels, certification...). 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<sup>16</sup>. Cette inégalité est encore accrue par les écarts de taille de cheptel et la disproportion entre la prime au maïs fourrage et la « prime à l'herbe » (complément extensif dont le seuil de 1,4 UGB/ha est, en outre, peu sélectif). Il en résulte, entre les RGA 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%). Il faut encore souligner

<sup>15</sup> S'ajoute à cela, en outre, le comportement des acteurs d'amont ou d'aval. Par exemple, la commercialisation des variétés par les coopératives ou les semenciers favorise souvent l'achat de semences « éprouvées » et « sûres » en termes de rendements et de suivi phytosanitaire, ou simplement les plus demandées, au détriment des variétés innovatrices nouvelles.

<sup>16</sup> Cet écart est surtout avéré dans le cas des exploitations qui sont loin des seuils administratifs de chargement UGB/ha. En outre, un mode de calcul plus strict du chargement, introduit à partir de 2002, est un peu plus favorable à l'extensif.



un dernier point : au sein des systèmes laitiers, ce sont précisément ceux qui bénéficient le moins des aides directes au titre de la PAC qui développent le plus des formes de valorisation sous forme de signes de qualité. 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 grande majorité des prairies et surfaces fourragères peu intensives. Ceci pose à nouveau, comme pour les fruits, deux questions : celle du lien entre les signes de qualité des produits et les impacts environnementaux positifs des productions correspondantes ; celle de l'existence ou non d'une rente suffisante pour rémunérer ces services dans un contexte concurrentiel.

Ces questions importantes seront reprises dans la partie suivante sous l'angle des solutions à mettre en oeuvre. Elles invitent à traiter de manière plus transversale les matériaux réunis par les chapitres sectoriels.

### **1.3. Des questions transversales**

Par nature, les approches sectorielles, contraintes de prendre en compte les spécificités de chaque système, ne permettent pas toujours d'appréhender à un niveau plus général des évolutions transversales majeures qui concernent l'évolution longue de l'agriculture et de ses impacts environnementaux. En particulier, trois points paraissent très importants à l'avenir pour l'évolution de l'interface agriculture/environnement et ressortent peu ou prou des trois chapitres : la modification en profondeur des comportements de consommation, le fort développement des signes de qualité des produits et des procédés de production et la montée de nouveaux services liés à l'espace rural et à la forêt.

#### ***Une évolution en profondeur des modes de consommation***

Les chapitres sectoriels évoquent de manière différente le rôle de la consommation dans l'évolution des systèmes de production, notamment selon qu'il s'agit de la consommation finale ou des consommations intermédiaires. D'une façon plus générale, la demande des ménages connaît une évolution structurelle longue pour les produits alimentaires, mais aussi plus largement 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 d'ailleurs pas spécifique au secteur agro-alimentaire et n'en est encore qu'à ses débuts. Elle affecte néanmoins d'ores et déjà positivement certaines régions, jusqu'ici marginalisées, dont les flux migratoires sont redevenus favorables depuis quelque temps. Ceci souligne qu'au-delà des produits, c'est l'évolution de leur contexte productif qui est en jeu.

Le processus de standardisation et de normalisation des produits agricoles et alimentaires, développé à partir des années 1960, s'est caractérisé par des gains de qualité de type générique, dans une logique industrielle (zéro défaut, assurance-qualité). Le corollaire a été la production à grande échelle, la concentration des exploitations agricoles dans certaines zones et un abandon relatif de zones plus « marginales » où les conditions de développement de ce modèle étaient plus difficiles à réunir. Sous le levier d'une concurrence de plus en plus internationale, la baisse continue des prix des produits a alimenté un modèle de consommation de masse à faible coût, réduisant ainsi fortement la part du budget des ménages consacrée à l'alimentation (de 30% en 1960 à 16% en 2000, dont moins de la moitié pour l'agriculture).

Ce modèle n'a pas disparu, mais il s'est enrichi d'une différenciation continue des produits qui est observée plus généralement dans beaucoup de secteurs industriels, tels l'automobile ou la plupart des

services<sup>17</sup>. Dans l'agroalimentaire, peu à peu sont apparues des demandes plus diversifiées, faisant une large place, à côté des produits standards, à des produits différenciés par la qualité, l'origine ou le terroir. Cette différenciation des produits peut s'accompagner d'un impact environnemental positif si elle favorise la diversification des productions et le respect du milieu par les pratiques culturales. 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*

Les économistes, mais plus encore les gestionnaires, développent depuis longtemps l'idée d'une forte modification des conditions de la concurrence à travers toutes les modalités de différenciation des produits. Parmi celles-ci, la qualité et l'origine, à la fois sous des formes objectives (« signal ») ou subjectives (« attribut »). Dans le champ de nos recherches, on peut distinguer deux démarches de différenciation par la qualité : l'une porte en priorité sur les procédés de production ou de transformation, en prenant surtout en compte la relation aux ressources et au milieu ; l'autre est ciblée sur la consommation et les produits, mais interagit avec leur contexte de production. Dans la réalité, ces deux formes interfèrent inévitablement et se pose la question de leur convergence 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 invoque souvent l'image d'une agriculture favorisant à la fois la qualité de l'environnement et celle du produit, mais il recouvre en fait une gamme de situations assez différentes 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, dont l'initiative revient aux agriculteurs avec le relais de plus en plus actif des IAA et de la grande distribution pour qui le débouché est en forte croissance. La lisibilité de ce type d'agriculture est forte et le moteur en est le consommateur qui est prêt à accepter un sur-prix important pour bénéficier de garanties avant tout sanitaires, voire environnementales<sup>18</sup>. Cependant, elle concerne encore très peu d'exploitations (8 754 selon le RGA 2000, y compris celles en cours de conversion, soit 1,3% des exploitations), malgré une croissance très rapide de la demande et un déficit d'approvisionnement intérieur. Mais le cahier des charges ne « garantit » pas en tant que tel un impact environnemental positif. Il se limite à une obligation de « moyens », reste tributaire du « mitage » géographique des exploitations bio et n'exclut pas la pollution des sols par le sulfate de cuivre ou le lessivage de nitrates issus d'épandages de matières organiques ;
- concernant plus spécifiquement la production fruitière, le chapitre *Arboriculture* souligne le rôle important joué dans la concurrence par les différents référentiels en présence, en particulier ceux qui relèvent de l'OILB et de la PFI. Les principaux acteurs sont les organisations de producteurs (OP), mais aussi la grande distribution et les pouvoirs publics. Leurs stratégies ne sont 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, assurant une garantie de débouchés, ce qui est un impératif pour une production qui reste de masse et périssable. Dans ce cas, la lisibilité des garanties pour le consommateur n'est pas très grande, et encore moins par rapport à l'environnement ;

<sup>17</sup> Les gestionnaires, à travers la notion de « couple produits-services », montrent que le moteur de ce processus de différenciation est l'association aux biens matériels d'une part croissante de services qui spécifient les produits.

<sup>18</sup> Il s'agit d'une disposition à faire un « don » abstrait ou éthique en faveur de l'environnement et non de la rémunération du service environnemental concret rendu.

- il faut mentionner, enfin, les normes de procédés ou les cahiers des charges que s'imposent les producteurs dans le cadre de « démarches qualité », avec ou non le concours des pouvoirs publics en termes de réglementation. Ces formes de qualification des procédés de production sont actuellement très évolutives et peu stabilisées, et donnent lieu à de nombreuses initiatives dont les cibles sont très diverses et la lisibilité encore très faible. Cela recouvre aussi bien les normes de type ISO 14000 qui sont plutôt évoquées en « grandes cultures » pour les produits intermédiaires de l'agriculture destinés aux IAA, que les réseaux de producteurs tels que FARRE<sup>19</sup>, les réseaux « développement durable »<sup>20</sup>, l'agriculture "intégrée"<sup>21</sup>, les « produits fermiers », voire l'« agriculture paysanne » soutenue par la Confédération paysanne, ou la dénomination « montagne » introduite par la loi d'orientation agricole (LOA) de 1999<sup>22</sup>. Cette liste n'est pas limitative, mais dans tous ces cas, l'objectif affiché est de « restaurer » une image plus positive des relations entre l'agriculture et son environnement, dans le contexte des crises récentes. Il s'agit aussi sans doute, à moyen terme, de tenter de bénéficier d'un différentiel de prix positif, mais cette perspective est encore sujette à 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. De ce point de vue, le récent décret sur l'"agriculture raisonnée"<sup>23</sup> introduit une clarification utile dans le processus de qualification des procédés de production agricole, en fixant, d'une part, des exigences générales et territorialisées de respect de l'environnement et des normes sanitaires et, d'autre part, une procédure de certification par des organismes indépendants analogue à celle des CCP. Cette initiative ne peut cependant résoudre l'ensemble des questions posées par toutes ces tentatives car elles répondent à des logiques différentes : pour certaines, la préservation de l'environnement est un objectif explicite mais, pour d'autres, il s'agit tout simplement de contribuer à l'amélioration générale des standards de production, (sécurité et traçabilité), en identifiant mieux et en qualifiant les procédés, l'environnement ne constituant pas forcément le premier aspect de ce processus.

Quoiqu'il en soit, une condition majeure de clarification et de développement de ces initiatives est une évaluation externe - et donc indépendante - de leur impact environnemental et leur codification par les pouvoirs publics. Cette exigence est d'autant plus importante que ce mode de qualification des procédés de production peut interférer directement avec les procédures contractuelles de type CTE.

#### *La différenciation des produits par la qualité et l'origine*

Ce mode de qualification des produits est beaucoup plus traditionnel que le précédent. Il est centré sur les produits et sa lisibilité est plus immédiate pour les consommateurs. AOC, AOP, IGP, labels rouges, CCP etc., toutes ces formes de qualification connaissent depuis une quinzaine d'années un essor rapide, cohérent avec l'évolution du modèle de consommation évoquée plus haut. Les prix sont de 10 à 30% supérieurs, en moyenne, à ceux des produits standards de substitution<sup>24</sup>. La question essentielle est de savoir si ce mode de différenciation s'accompagne, explicitement ou non, d'une amélioration de la qualité environnementale dans les zones géographiques concernées. Notre hypothèse est que, si la problématique de la qualité par l'origine est *a priori* indépendante de critères environnementaux, les pratiques de production et de transformation de ces produits, souvent ancrées dans la tradition, sont

<sup>19</sup> Forum de l'agriculture raisonnée respectueuse de l'environnement, branche française d'un réseau européen d'associations : European Initiative for Integrated Farming. Voir, à ce sujet, le rapport de G. Paillotin pour le ministre de l'Agriculture, février 2000.

<sup>20</sup> Ce réseau rassemble 2000 agriculteurs situés principalement dans l'Ouest de la France.

<sup>21</sup> L'« agriculture intégrée » vise à utiliser les ressources et les mécanismes de régulation naturels pour réduire au maximum les intrants afin, à la fois, de diminuer les impacts négatifs sur l'environnement et de maintenir le revenu agricole (Vereijken P., Viaux P., 1990. Vers une agriculture « intégrée », *La Recherche*). Il faut souligner le risque de confusion entre l'« agriculture intégrée » définie sur une base scientifique par les agronomes et les biologistes et l'« Integrated Farming », réseau européen auquel appartiennent les réseaux FARRE.

<sup>22</sup> Sur toutes ces formes d'agriculture, on peut se reporter à la synthèse réalisée par C. Roger, novembre 2001, accessible sur le site Internet du département ESR de l'INRA, rubrique *Comprendre l'actualité*, à [www.inra.fr/esr/](http://www.inra.fr/esr/)

<sup>23</sup> Décret n° 2002-631 du 25 avril 2002 relatif à la qualification des exploitations agricoles au titre de l'agriculture raisonnée, JO n° 100 du 28 avril 2002, page 7748.

<sup>24</sup> Conseil économique et social, 2001.

attentives au respect des milieux naturels et évoluent vers une prise en compte plus explicite de ce critère dans les cahiers des charges. En d'autres termes, l'évolution des attentes de la société serait à même de transformer le « modèle des produits d'origine » pour en faire un levier possible de l'amélioration des rapports agriculture-environnement.

Ces signes de qualité s'inscrivent le plus souvent dans la tradition et le lien à un terroir d'origine<sup>25</sup>. Au-delà de l'importance économique de ces productions sous signe de qualité, tant en nombre d'exploitations concernées (près de 200 000 exploitations) qu'en volume et en chiffre d'affaires (cf annexe II), on note leur part croissante hors des zones de production intensives. On observe aussi leur progression en dehors de leur « berceau d'origine » que sont les vins et les fromages, avec une extension en direction des productions animales, de productions spécialisées (huile d'olive, noix, huiles essentielles de lavande...), voire de productions artisanales (ravioles de Royans). L'image de typicité et d'authenticité dont ils sont porteurs leur permet de capter un surplus du consommateur élevé et de bénéficier d'un fort potentiel d'augmentation des prix. Par rapport aux premières générations d'AOC (1935-1955), ces appellations ont aujourd'hui une définition plus précise et rigoureuse de leurs cahiers des charges, notamment la montée des aspects environnementaux. Par exemple, les nouvelles AOC fromagères ont un zonage et des tonnages beaucoup plus limités et des contraintes de production plus fortes (telles les AOC Salers et Laguiole, par rapport à l'AOC Cantal). Ces appellations représentent un intérêt économique majeur pour les régions concernées qui souffrent de désavantages concurrentiels par rapport aux grandes zones de production agricole intensive. Elles promeuvent une vision plus large de la qualité des produits qui prend aussi en compte le milieu d'origine, les aspects environnementaux et la préservation des espaces ruraux. L'intervention de la réglementation européenne des AOP et des IGP<sup>26</sup> a introduit une certaine souplesse dans l'univers des AOC et permis une extension des productions éligibles, mais au risque d'une moins grande lisibilité pour le consommateur et de cahiers des charges moins précis. Les autres signes de qualité tels que les labels ou les CCP touchent une gamme beaucoup plus large de produits et permettent aussi, pour les producteurs concernés, des gains de prix, même s'ils peuvent toujours être « rattrapés » par la concurrence, notamment lorsque les substituts génériques sont proches<sup>27</sup>.

La qualité environnementale directe - au sens strict des impacts sur les sols, la ressource en eau ou l'espace, etc. - ne concerne encore que faiblement ces procédures de qualification des produits. Les AOC les plus anciennes, comme 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 pourraient exercer indirectement des effets sur l'environnement comme, dans ce cas, une forte limitation des rendements à l'hectare. Pour d'autres produits comme les fromages AOC, l'incidence positive du cahier des charges sur le milieu naturel est appréciable dès lors que sont introduites des règles strictes d'alimentation fourragère (interdiction des ensilages de maïs pour l'alimentation des vaches laitières), lorsque sont définies des contraintes d'altitude ou encore si l'appellation est réservée à certaines races laitières connues pour leur rusticité et leur mode de conduite traditionnel. Plus largement, il existe, sur cette question du lien entre qualité des produits et environnement, des différences importantes entre les premières générations d'AOC et les générations récentes, du fait de leur évolution actuelle vers une meilleure prise en compte des facteurs environnementaux. Ainsi, les cahiers des charges des AOC ou des labels, mais aussi des AOP et IGP, mettent de plus en plus en avant des caractéristiques environnementales à respecter. Réciproquement, l'éligibilité des nouveaux dossiers AOC est plus facile dans le cas de productions typées, reconnues

<sup>25</sup> Ceci concerne non seulement les AOC, mais aussi les labels et CCP qui sont agréés comme IGP.

<sup>26</sup> On rappelle que l'accès aux appellations communautaires d'AOP et d'IGP est lié, dans le premier cas, à l'obtention préalable d'une AOC, dans le second, d'un label ou CCP. Ce qui est nouveau est donc surtout l'émergence rapide des IGP qui rendent plus lisibles géographiquement les labels et CCP.

<sup>27</sup> C'est ce qu'ont montré, par exemple, les recherches de B. Sylvander, 1995. Conventions de qualité, concurrence et coopération. Cas du « Label Rouge » dans la filière volailles. In G. Allaire & R. Boyer : *La grande transformation de l'agriculture*. Economica, Paris, 73-96.

pour leur caractère traditionnel et leur respect pour l'environnement. Si cela se confirme, cela signifie que l'État et les gestionnaires d'appellations disposent là d'un outil de conditionnalité environnementale<sup>28</sup>.

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

L'approche par systèmes, qui a été privilégiée dans les chapitres sectoriels, 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 » 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. Elles peuvent être un vecteur d'internalisation d'externalités environnementales positives, mais aussi un levier de limitation des externalités négatives. Cet aspect est souvent mésestimé ou méconnu.

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 bien connues du Massif central, des Pyrénées ou des Alpes. 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<sup>29</sup>, que la France est au premier rang mondial pour le flux d'accueil annuel, bien avant les États-Unis, soit 75 millions de visiteurs étrangers qui viennent s'ajouter aux nationaux, représentant un flux de ressources très important et sous-valorisé<sup>30</sup> ? La vente directe est un autre cas de figure, dont la fréquence est certes liée à l'importance des zones péri-urbaines (par exemple en Rhône-Alpes, avec 5 métropoles de plus de 100 000 habitants), 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. 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 de concentration.

Pour l'agriculture, ces services seront d'autant plus importants et rémunérateurs que les caractéristiques environnementales de ces espaces sont positives et ils sont au contraire plus limités à proximité des zones de productions intensives<sup>31</sup>. 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 environnementales de certains territoires ruraux et, plus largement, avec les aménités positives dont ils sont dotés<sup>32</sup>. Cela justifie le rôle stratégique des territoires ruraux, à la fois comme lieu constitutif des cohérences environnementales 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

<sup>28</sup> Certaines recherches de l'INRA approfondissent les liens potentiels entre qualité et environnement, notamment l'équipe CORELA d'Ivry-sur-Seine et l'UMR INRA-ENESAD à Dijon (L. Thiebault).

<sup>29</sup> La campagne, la montagne et les lacs représentant plus de la moitié des séjours touristiques (54%), loin devant la mer (28%) et les villes (34%).

<sup>30</sup> Ces 75 millions de visiteurs étrangers dépensent 400 € par tête pour leur séjour, c'est-à-dire beaucoup moins qu'aux États-Unis (51 millions de visiteurs mais 1 650 \$ par tête) ou qu'en Espagne (48 millions de visiteurs et 650 € par tête). Sources : OMT, OCDE.

<sup>31</sup> Le Goffe Ph., Delache X., 1997. Impacts de l'agriculture sur le tourisme : une application des prix hédonistes. *Economie rurale*, 239, 3-10.

<sup>32</sup> L'approfondissement de ces aspects mériterait de nouvelles recherches. Il existe déjà des travaux à Nancy sur les zones forestières et les éco-labels. D'autres s'efforcent de mieux identifier l'importance des aménités environnementales dans le degré de valorisation de ces services touristiques (CEMAGREF Clermont-Ferrand et Bordeaux et INRA/ESR Grenoble).

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.

## 2. Perspectives de solutions par les marchés et les politiques publiques

Les analyses précédentes font apparaître que les impacts des systèmes de production agricole sur l'environnement résultent d'une évolution longue de la structure de la consommation, des espaces ruraux, des marchés des produits et des politiques publiques. Dans ce contexte, la cohérence technique, économique et spatiale des systèmes actuels interdit d'imaginer un renversement de tendance très significatif à court terme, à la fois pour des raisons de faisabilité et d'acceptabilité sociale. Il faut néanmoins que soient définis des objectifs de long terme si l'on veut être certain que les « sentiers » immédiats d'évolution convergent avec les solutions recherchées à cette échéance. Le contexte actuel de renégociation des règles du jeu dans le cadre de l'OMC invite à le faire. Différentes solutions ont été détaillées dans les chapitres sectoriels et on ne reviendra pas sur leurs conclusions. Il s'agit plutôt ici d'en dégager la cohérence et d'esquisser des perspectives de généralisation. Il nous semble, notamment, que leurs résultats révèlent 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 leur impact favorable sur l'environnement. L'exemple des grandes cultures, mais aussi celui des élevages intensifs, semblent montrer au contraire que, si cette corrélation existe, elle est plutôt négative. Cela vient bien sûr de ce que les critères d'attribution des aides sont plus liés à la production qu'à des critères environnementaux<sup>33</sup>. L'inversion des proportions actuelles entre les deux piliers de la PAC 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 ». Cela suppose que soient revus la répartition des aides entre exploitations, la conditionnalité environnementale et l'équilibre entre les aides au revenu et la rémunération des services environnementaux ;

- par ailleurs, d'autres secteurs de production semblent connaître une évolution positive de leurs impacts environnementaux alors qu'ils bénéficient proportionnellement d'aides publiques plus faibles. L'arboriculture, par exemple, a réalisé des progrès significatifs sur le plan sanitaire et environnemental, grâce notamment à une orientation nouvelle de l'OCM de 1996. Celle-ci intervient assez peu sur les marchés (financement des retraits) et glisse vers le « second pilier » de la PAC, en appuyant de manière contractuelle des actions collectives et individuelles modifiant les pratiques des producteurs, dans une logique assez proche de celle des MAE. 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 type CTE ou MAE, 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 liées à des élevages peu intensifs qui bénéficient d'aides communautaires plus faibles que les élevages laitiers intensifs.

Autrement dit, il ne suffit pas d'infléchir les politiques publiques actuelles pour améliorer l'interface agriculture - environnement, et celles-ci ne peuvent pas être les mêmes quels que soient les secteurs. Les solutions recherchées doivent tenir compte de l'existence de marges de manœuvre fort différentes

<sup>33</sup> Aides par ha en productions végétales avec un rendement de référence et par tête d'animal en production bovine, à l'exception de l'indemnité compensatoire de handicaps naturels (ICHN), attribuée à l'ha et plafonnée. La prime au maintien des systèmes d'élevage extensifs constitue une exception positive pour l'environnement.

selon les types de marchés de produits agricoles et définir des politiques publiques adaptées d'internalisation des externalités environnementales.

### 2.1. Les solutions liées à l'évolution des marchés agro-alimentaires

Les exemples sectoriels qui ont été développés font apparaître nettement la grande diversité des marchés pour lesquels produisent les agriculteurs :

- les marchés de *produits intermédiaires* ne sont pas affectés directement par l'évolution des exigences et des goûts des consommateurs. La distance géographique entre production et consommation y est aussi plus grande, les exportations constituant un débouché stratégique pour ces secteurs. Cependant, des démarches de qualification des procédés, comme celle de l'« agriculture raisonnée », leur permettent d'apporter des garanties sur la traçabilité et la sécurité des produits pour leurs approvisionnements. Ces marchés sont importants et concernent en premier lieu les céréales et oléo-protéagineux<sup>34</sup>, mais aussi les produits laitiers courants destinés aux IAA ;
- les marchés qui alimentent la *demande finale*, par contre, dépendent plus directement des préoccupations des consommateurs sur la qualité des produits et de l'environnement, même si ce lien passe par les intermédiaires et surtout la grande distribution. C'est le cas pour les fruits et une grande part de la viande bovine, mais aussi pour des produits plus spécifiques ou de proximité, l'aspect environnemental devenant alors un moteur stratégique de la concurrence ;
- les marchés sont également *génériques* ou *spécifiques*, on l'a souligné, les premiers ayant 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 soient 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 et surfaces cultivées, volumes de production commercialisés et part dans les exportations. Ce sont des marchés de produits standards peu différenciés qui visent une demande intermédiaire et finale très 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 grandes 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. Il s'agit de savoir s'il peut y avoir, dans un tel contexte, une amélioration générale des standards de production du point de vue environnemental. Cela suppose sans doute qu'un tel critère devienne un enjeu de la concurrence. C'est précisément ce qui semble se passer à travers la prolifération d'initiatives privées et publiques pour la diffusion des référentiels de production qui a été exposée dans la partie précédente, non seulement pour les fruits, mais aussi pour les grandes cultures. C'est aussi dans cet objectif qu'a été

<sup>34</sup> Exception faite des céréales panifiables, des huiles de colza, de tournesol ou de soja.

adopté le décret sur l'« agriculture raisonnée ». Dans tous ces cas, il s'agit d'initiatives qui visent 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 ou syndicaux sont importants.

Face à l'explosion et au dédale des normes de procédés, cahiers des charges ou référentiels de production exposés précédemment, il est urgent de simplifier les objectifs et d'harmoniser les procédures : se limiter à deux ou trois modèles de référence, communs aux différents pays européens, caractérisés par des objectifs clairement différenciés, en privilégiant leur légitimité scientifique ; charger une autorité crédible et lisible de coordonner les initiatives, publiques, privées et professionnelles 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 constaté plus haut le fait 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 introduite pour l'acceptation des dossiers CCP. Cela devrait être aussi le cas pour les labels, AOC, AOP et IGP 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***

On a présenté, dans la section précédente (en 1.3.), de nouvelles formes de différenciation des produits par la qualité et l'origine et de valorisation de ressources sur les espaces ruraux. Les questions qui se posent ici sont celles de leur potentiel de développement et de leur évaluation environnementale. Ces processus de différenciation se construisent selon plusieurs critères : la qualité de l'environnement et des produits (mode de segmentation « classique » des marchés sectoriels), l'origine et le lien au terroir (préférence des consommateurs pour l'origine) ou la proximité entre acheteurs et vendeurs (différentes formes de vente directe). Ils sont porteurs de rentes ou quasi-rentes pour les producteurs, mais leur potentiel reste encore trop global et flou et les possibilités de les internaliser et de les pérenniser sous forme d'externalités positives sur les marchés spécifiques sont encore mal évaluées (*cf* Annexe II). Le développement de ces perspectives de valorisation dépend principalement des initiatives des producteurs et acteurs des territoires, mais il sera d'autant plus attractif que les gains à en attendre seront mieux connus et estimés. De plus, si le lien entre la qualité de ces produits et services et le caractère positif de leurs impacts environnementaux était mieux mis en évidence, il serait plus facile d'intégrer ces initiatives dans le jeu des contrats de type MAE ou CTE favorisés par les politiques publiques en raison de leur intérêt environnemental. Il faut tenir compte aussi du fait que ces formes de valorisation sont très hétérogènes et qu'elles sont souvent plus lisibles et significatives à l'échelle régionale ou territoriale où elles peuvent concerner une forte proportion d'exploitations et de surfaces. Cette perspective est encore mal explorée, y compris par la recherche. Il existe néanmoins des observations partielles et des intuitions qui demandent à être confirmées et étayées.

## **2.2. Les 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 : la politique agricole européenne, qui 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 ? Cette question est encore plus délicate à résoudre depuis que l'Union européenne s'est engagée dans la perspective de l'élargissement aux PECO, pays dont l'agriculture est une activité toujours très importante, à faible productivité et forte utilisatrice de main d'œuvre. L'application à ces pays des aides PAC actuelles aurait pour conséquence une concentration des exploitations agricoles avec un impact social considérable sur le marché du travail européen. Dans ce contexte très contraignant, se pose la question du degré d'intégration possible et réaliste de la future PAC, des marges de manœuvre des politiques nationales ou même régionales pour améliorer la balance globale des relations agriculture-environnement.

Les solutions préconisées gravitent classiquement autour de deux voies : le recours à des instruments ciblés d'internalisation des externalités et un meilleur couplage des politiques agricoles et environnementales. Les trois chapitres sectoriels reprennent ces deux pistes, en mettant cependant plus l'accent sur la seconde. À cela s'ajoute la perspective de politiques environnementales 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. Bien qu'elle soit souvent critiquée parce que trop complexe et peu efficace, la réglementation constitue encore la solution 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, le débat sur les solutions restant encore largement focalisé sur les subventions.

- La *réglementation* est multiforme et omniprésente dans les solutions envisagées par les chapitres sectoriels : 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. Il existe peut-être une exception dans le cas des quotas laitiers, instrument réglementaire d'ajustement de l'offre et de la demande, dont le chapitre bovins souligne le rôle positif pour le maintien des élevages extensifs, avec un impact environnemental positif (*cf* plus bas).

- La *taxation* des facteurs polluants est un des instruments le plus classiquement préconisés par les économistes en matière de régulation environnementale. Elle est pourtant peu ou pas appliquée en agriculture, malgré les recommandations de l'OCDE. En réalité, cet instrument, pour être efficace, suppose que l'élasticité-prix propre de la demande des facteurs taxés soit suffisante. Cette élasticité-prix a été calculée par plusieurs recherches dans le cas des engrais azotés, mais les résultats sont divergents et font toujours débat. Actuellement, en France, deux domaines d'application existent : la TGAP sur les pesticides et la redevance sur les excédents d'azote. La première ne pèse pas directement sur les agriculteurs, elle est peu élevée et son montant peut fort bien être 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 longuement été débattue depuis 1998, mais elle n'est toujours pas appliquée et son impact potentiel sur la pollution nitrique est encore mal évalué.

L'aspect positif de ces deux solutions est qu'elles sont cohérentes avec le principe pollueur payeur et présentent l'avantage d'envoyer un « signal-prix » clair et utile aux utilisateurs de ces facteurs polluants, susceptible de faire évoluer peu à peu les comportements. L'aspect négatif est que ces deux systèmes de taxation restent peu incitatifs et se heurtent à un problème d'asymétrie d'information qui limite leur efficacité environnementale. Dans les deux cas, l'agriculteur est considéré comme un agent passif, alors qu'il serait le mieux placé pour collecter l'information sur les risques environnementaux de son système de production. Mais cela lui demanderait du temps de travail, des qualifications, des dépenses, voire des équipements appropriés, pour recueillir et utiliser ces informations sur son exploitation et à l'extérieur, par des « réseaux d'avertissement agricole », par exemple<sup>35</sup>. Cela impliquerait alors le transfert de la charge de la preuve des pouvoirs publics à l'agriculteur et donc une pénalisation par rapport à la situation où l'administration doit justifier ses sanctions. Cependant, cet effort servirait à l'agriculteur dans la conduite de son exploitation et l'amènerait à révéler ses pratiques et à mesurer leurs impacts.

- Les *subventions* à finalité environnementale sont en principe le symétrique inverse des taxations. Alors que celles-ci pénalisent les risques de pollution, celles-là rémunèrent les aménités et services rendus à l'environnement. Mais cette symétrie est en réalité trompeuse : la taxe est générale, permanente et obligatoire pour tous les assujettis, alors que la subvention est limitée aux volontaires, partielle et pas forcément pérenne. On a déjà souligné que, en outre, 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<sup>36</sup>. L'acceptabilité sociale des subventions par les agriculteurs 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 des MAE co-financées par l'UE. Mais, dans une perspective d'application plus générale de l'éco-conditionnalité, le problème de l'évaluation de l'impact environnemental effectif de ce type de subventions se pose désormais. C'est un des points majeurs qui ressort des trois chapitres.

En définitive, ces instruments ciblés d'internalisation sont sans aucun doute incontournables et utiles. Mais leur efficacité ne sera établie que s'ils répondent en outre à 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. De ce point de vue, il faut bien constater le poids prédominant de cette seconde famille de solutions, ce qui légitime la question récurrente de leur éco-conditionnalité.

### ***La conditionnalité environnementale des politiques agricoles***

La question la plus importante soulevée par les trois chapitres sectoriels porte sur l'absence de cohérence entre le premier et le deuxième pilier de la PAC par rapport à la prise en compte d'objectifs environnementaux.

- Les chapitres *Grandes cultures* et *Bovins*, soulignent l'un et l'autre 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

<sup>35</sup> Aux Pays-Bas (programme MINAS), la philosophie retenue pour traiter ce problème est de taxer lourdement les systèmes de production en fonction de leurs potentiels polluants de référence. C'est alors à chaque agriculteur d'apporter la preuve que ses performances sont meilleures que cette référence pour obtenir des réductions de taxes.

<sup>36</sup> On pourrait alors imaginer que taxes et subventions soient combinées selon que l'on est en dessous ou au-dessus des objectifs environnementaux à atteindre, ce qui augmenterait fortement l'efficacité potentielle de ce système d'incitation.

ajoutée brute des exploitations avec grandes cultures. Il en va de même des primes bovines liées au chargement UGB et à l'intensification des surfaces fourragères qui profitent plus aux élevages intensifs. Pour l'élevage laitier, cependant, le système de *quotas* appliqué, à partir de 1984, a réparti les droits à produire sur des bases historiques et permis de garantir une répartition territoriale équilibrée des élevages et, de ce fait, une limitation des effets négatifs que leur concentration géographique aurait entraînés pour l'environnement. S'il en est ainsi, la remise en cause de ce système de régulation de l'offre, prévue à partir de 2007 ou 2008, 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. S'il en est ainsi, ces droits à produire, assortis éventuellement de clauses éco-conditionnelles, se rapprocheraient des « permis d'émissions » (éventuellement négociables), instrument de régulation proposé par certains économistes.

- En *Arboriculture*, une solution différente a été engagée depuis la réforme de l'OCM de 1996. Ce secteur ne bénéficiant pas, depuis l'origine, d'une garantie de prix mais d'un prix de retrait, l'OCM se caractérise par : un faible soutien des marchés, l'absence d'aides directes aux revenus mais un appui plus affirmé à une réorientation des pratiques individuelles et collectives des agriculteurs par le biais d'aides aux organisations de producteurs, sur la base d'un programme d'actions co-financées par l'UE. Bien qu'elle se situe, comme les autres OCM, dans le « premier pilier » de la PAC, ses objectifs et son fonctionnement la rapprochent d'avantage des politiques du « second pilier ». Le caractère volontaire et contractuel, le co-financement d'actions ciblées sur la PFI semblent bien adaptés à l'intégration des objectifs environnementaux dans une politique de marché.

La comparaison de ces deux familles d'orientations montre à la fois la possibilité et l'intérêt d'un infléchissement des soutiens directs versés aux agriculteurs dans le cadre de chaque OCM et la possibilité d'y introduire des 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 MAE qui sont par nature facultatives et incertaines et qui occasionnent des coûts de régulation élevés, alors que les aides directes ont une portée beaucoup plus générale et concernent le plus grand nombre de producteurs.

D'ores et déjà, l'éco-conditionnalité et la modulation sont deux éléments majeurs de la réforme de la PAC de 1999. Le « règlement horizontal » de l'Agenda 2000 introduit deux possibilités nouvelles pour les États membres : 1) la mise en place de dispositifs conditionnant l'attribution des aides directes à des pratiques agricoles respectueuses de l'environnement, avec des sanctions en cas de non-respect ; 2) la possibilité de mettre en œuvre une modulation nationale des aides, en plafonnant les montants versés aux plus gros bénéficiaires, les crédits économisés restant disponibles pour co-financer les MAE. Cependant, ces deux possibilités se mettent en place actuellement de manière très différenciée selon les États 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 CTE ou des indemnités de type « handicap naturel » (ICHN) 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 LOA de 1999<sup>37</sup>. 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 élevage). Autrement dit, d'un côté on distribue

<sup>37</sup> Une première mesure dans ce sens a été l'introduction de la conditionnalité des aides irriguées à partir de 2000.

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.

Les changements qu'impliquent ces perspectives doivent être mieux évalués et mieux préparés. Pour ce faire, il faut que les différents acteurs de l'agriculture et l'agro-alimentaire acquièrent une vision à long terme de l'évolution des politiques agricoles et environnementales : la sélection de variétés adaptée à la réduction d'intrants, la sélection de plantes pour la protection intégrée ou l'aménagement des parcelles supposent une anticipation et des investissements financiers élevés, qui ne seront réalisés que si les acteurs concernés en perçoivent l'intérêt, même à long terme. Cela implique donc à la fois une meilleure lisibilité et plus grande prévisibilité 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, visant à relier 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 :

- les CTE n'ont, le plus souvent, de « territorial » que le nom : leur attribution est 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 beaucoup d'entre elles, une incontournable cohérence spatiale. En outre, à supposer même que l'on parvienne à impulser des CTE vraiment territoriaux, il faudrait aussi s'assurer d'une coordination à cette échelle de tout un ensemble de réglementations qui visent, elles aussi, à préserver l'environnement sous ses différentes facettes. On peut citer, en particulier, les directives nitrates, oiseaux, habitats, les zonages et périmètres de protection, Natura 2000, les parcs naturels régionaux, etc. ;

- plus largement, les ressources naturelles qui façonnent le profil environnemental des territoires (ressources en eau, sols, biomasse, forêts, biodiversité, voire tourisme vert, etc.) ne sont pas toutes dans les domaines de compétence des politiques agricoles, européenne ou nationale, mais relèvent de celles de l'énergie, de l'eau, etc. Les SAGE/SDAGE, par exemple, s'ils associent bien les acteurs de l'agriculture, se donnent néanmoins des objectifs qui ne sont pas forcément cohérents avec toutes les formes d'incitations analysées dans ce chapitre. Les collectivités territoriales sont aussi un acteur peu inséré dans les orientations locales de ces politiques agricoles.

D'une certaine manière, il est question en définitive de concevoir et de mettre en place une sorte d'« aménagement des territoires ruraux », qui soit transversal et 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 environnemental 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, mais pas exclusivement, à l'activité agricole : zones à geler en priorité, périmètres de protection, aménagement de sites hydrologiques stratégiques,

abandon de cultures à risques ou diminution de leur niveau de spécialisation, limitation d'installations polluantes, 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.

### 3. Quelques questions en conclusion

Cette synthèse s'est efforcée de réaliser une « lecture » la plus cohérente et complémentaire possible des trois chapitres sectoriels, en y ajoutant des développements plus transversaux. Parmi ceux-ci, l'impression récurrente d'une absence de convergence entre le volume et les formes du soutien public aux systèmes de production agricole et la qualité des relations entre agriculture et environnement. Plus généralement, cette synthèse 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.

#### 3.1. 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 des analyses présentées ici et dans les chapitres sectoriels. 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 fond, 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. À 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. Autre exemple : dans le cas de la pollution des eaux par les nitrates, les excédents azotés pourraient être taxés seulement s'ils sont susceptibles de conduire au dépassement de la norme de potabilité de l'eau et être au contraire subventionnés s'ils garantissent une eau de qualité compatible avec le « niveau-guide » européen<sup>38</sup>.

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 environnemental 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.

<sup>38</sup> Ceci n'est qu'une illustration, car précisément, puisqu'il s'agit de pollution diffuse, il est difficile de faire le lien entre les excédents azotés lessivables en sortie d'exploitation (risques de pollution) et les niveaux constatés de pollution nitrique dans les nappes et captages.

### 3.2. Quels agents réguler ?

Implicitement ou non, l'analyse qui précède a misé principalement 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, alors qu'il ne les adopte pas spontanément dans le contexte actuel. 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-clé, plutôt que de chercher à agir exclusivement et uniformément au niveau des agriculteurs, à travers les règles, normes et instruments économiques détaillés plus haut. Ces 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.

Par exemple, les coopératives d'approvisionnement ou de collecte de céréales ont un rôle très important à jouer dans l'emploi des divers engrais et produits phytosanitaires, ou encore dans le choix des semences qu'elles conseillent et vendent et qui influencent les assolements. Les mécanismes incitatifs proposés dans le cadre des OCM ne devraient-ils pas définir aussi les moyens qui permettent à ces acteurs économiques de converger vers les objectifs environnementaux définis pour les agriculteurs ? 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.

### 3.3. Quels outils de diagnostic et à quelles échelles spatiales ?

Ce dernier point est important. En effet, une bonne partie des diagnostics présentés ici restent d'ordre qualitatif et n'ont pas de caractère systématique, ni pour l'analyse, ni pour fonder et évaluer les politiques publiques. Il faut donc des indicateurs d'impact environnemental, 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 devant être complémentaires et convergentes.

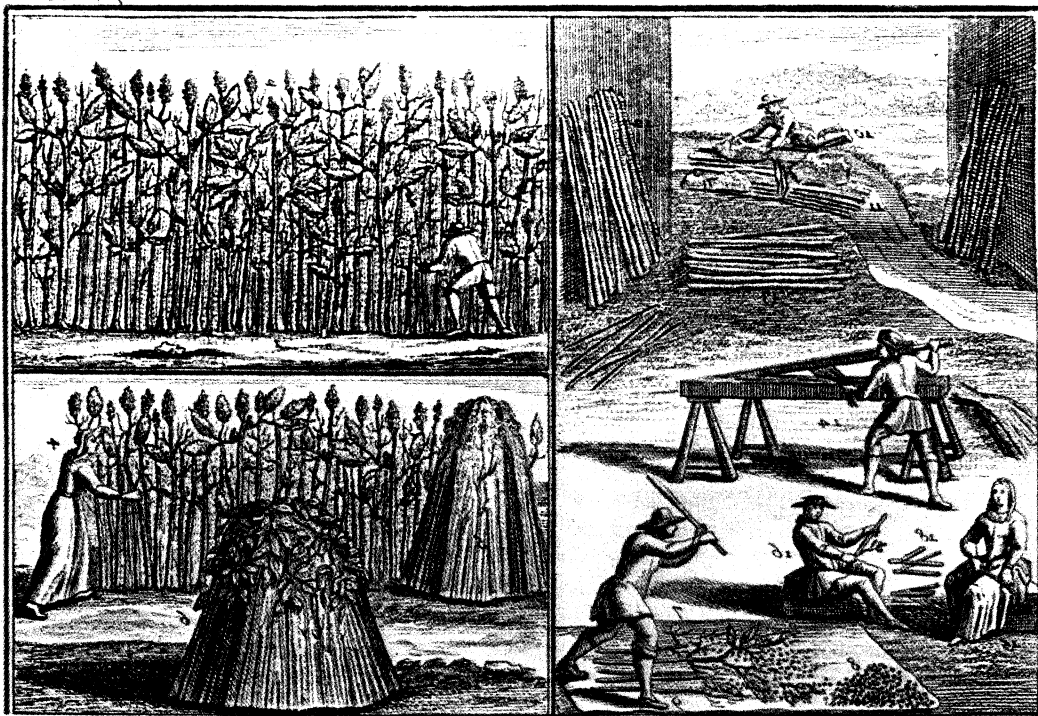
Une fois que de tels indicateurs seraient conçus, calculés et rendus accessibles, il faudrait encore analyser leur signification, leur sensibilité, les points faibles et points forts, et veiller à leur compatibilité avec ceux qui sont utilisés dans les négociations internationales. Enfin, il faut aussi définir l'échelle à laquelle de tels indicateurs doivent être pertinents, l'idéal étant qu'ils permettent un passage du niveau global au niveau local.

À 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 : par exemple, la part des prairies dans les surfaces fourragères, le chargement UGB/ha de SFP, le poids des primes PAC dans le RBE selon les productions, etc. Cela permettrait d'obtenir à la fois une première évaluation simplifiée et générale des processus et risques environnementaux et des critères possibles d'éco-conditionnalité. Ces critères génériques devraient ensuite être affinés et différenciés selon les enjeux environnementaux spécifiques des territoires, échelle dont on a mesuré la pertinence tout au long de ce chapitre comme lieu de cohérence de la gestion des ressources et des activités.

### 3.4. Quelles perspectives pour l'expertise et la recherche ?

Les chapitres sectoriels ont été construits à partir des éléments de connaissances rassemblés, mobilisés et rendus disponibles par la recherche. Cette synthèse est elle-même nourrie de ces éléments de réponse qui semblent clairement 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 souvent des politiques peu convergentes. Mais elle doit néanmoins être développée pour pouvoir 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 ■





## Annexe I - Une grille d'analyse à partir des externalités et biens publics

1) Une **externalité** provient de « situations où les décisions de consommation ou de production d'un agent affectent directement la satisfaction (bien-être) ou le profit (bénéfice) d'autres agents sans que le marché évalue et fasse payer ou rétribue l'agent pour cette interaction » (Picard, 1998. *Éléments de microéconomie T1, Théorie et applications*, Montchrestien, Paris). Autrement dit, cette variation de bien-être externe à l'échange ne peut pas être prise en compte par le marché, du moins à court terme.

Trois distinctions sont utiles pour l'analyse des externalités :

- les externalités *directes* et *indirectes*. Les premières découlent du caractère conjoint des produits et/ou des facteurs de production agricoles et résultent avant tout de complémentarités techniques ou économiques entre produits ou facteurs. Ce sont les plus faciles à identifier ; les secondes le sont moins car leur lien avec la production agricole est beaucoup plus lâche : contribution de l'agriculture à la biodiversité et aux paysages, au tissu social, aux emplois, etc. Mais à qui précisément imputer cet effet, collectif par nature, auquel contribuent aussi des acteurs non-agricoles, les générations présentes et passées ? ;

- les externalités *statiques* et *dynamiques*. La situation de défaillance des marchés qui est à l'origine des externalités est évolutive dans le temps. Elle provoque un déséquilibre de court terme qui favorise une évolution compensatrice pouvant aller jusqu'à la suppression des externalités ou à leur internalisation. Ainsi, la variation de bien-être positive due à une externalité constitue une ressource potentielle que des agents peuvent chercher à transformer en revenu sur des marchés émergents. A l'inverse, les agents subissant un dommage peuvent agir pour en supprimer l'origine ou en rechercher compensation ;

- les externalités *bilatérales* et *multilatérales*. Les premières naissent d'interactions entre deux agents privés, les secondes impliquent un grand nombre d'agents et souvent un contexte de biens publics.

2) Un **bien public** est classiquement défini, par opposition aux biens privés, par la réunion de deux caractéristiques : non-rivalité et non-exclusion (Salanié, 1998. Le partage des profits agrégés. *Annales d'Economie et de Statistique*, 51, 169-185). La non-rivalité est purement technologique. Elle signifie que l'usage simultané d'un bien ou d'un service par plusieurs agents est possible sans le détruire. La « consommation » simultanée des paysages par plusieurs personnes ou le service du phare en mer peuvent illustrer cette propriété. La non-exclusion est de nature économique, en ce sens que l'usage des biens publics n'est pas réservé à ceux qui en paient le prix. Plus précisément, c'est parce que les droits de propriété ou d'accès sont mal définis ou inexistantes que nul ne peut empêcher quiconque de bénéficier de ces biens. La relation biens publics-externalités peut être assimilée à une relation stocks-flux. Un stock de biens publics peut être à l'origine de flux d'utilités sous forme d'externalités.

3) L'**internalisation des externalités** peut se faire selon différentes modalités, en fonction du nombre d'agents concernés et de la nature de leurs relations. Si l'externalité est issue de relations privées, son internalisation est possible par le jeu du marché ou par des relations contractuelles négociées entre les agents concernés si ceux-ci sont peu nombreux et bien identifiés. Il faut alors qu'une offre et une demande de « service environnemental » émergent et que les droits de propriété soient clairement définis. On peut donner l'exemple d'un agriculteur louant un gîte rural à un prix élevé en raison des aménités ou paysages auxquels il donne accès (externalité captée) ou celui de la firme Vittel qui prend l'initiative de relations contractuelles avec les 40 agriculteurs du bassin versant concerné pour réduire les fuites de nitrates (externalité internalisée). Inversement, plus l'externalité apparaît dans un contexte de biens publics, plus les droits de propriété sont donc « faibles », plus le jeu du marché est difficile et plus l'intervention publique se justifie pour internaliser les externalités. On entre alors dans une logique de régulation publique *via* une réglementation ou des instruments économiques comme, par exemple, la taxe sur les excédents d'azote ou l'attribution de droits.



## Annexe II - Marchés spécifiques de produits/services fournis par l'agriculture : définition et importance économique

### 1) Marchés génériques et spécifiques : définition

Le terme « marché » utilisé ici répond à la définition abstraite et générale des économistes. Il se rapporte à toute modalité de rencontre entre une offre et une demande se soldant par l'échange de biens/services à un prix donné. En ce sens, le marché trace une frontière avec les biens/services non marchands qui peuvent être source d'utilité (externalités). Dans la réalité, les marchés sont toujours des constructions institutionnelles qui revêtent des formes très différentes : marché boursier, enchères publiques ou privées, marchés « spot » ou, au contraire, relations contractuelles situées dans la durée. Dans le cas des marchés d'échanges anonymes instantanés, les coûts de transaction immédiats sont faibles mais reproductibles à chaque échange ; dans le cas de marchés contractuels, ils peuvent paraître plus élevés puisque la négociation est plus « lourde », mais avec une garantie de débouchés dans la durée et donc un coût plus faible par unité de temps. Tel est le cas en arboriculture.

Quelle que soit leur nature institutionnelle, sont dits *génériques* les marchés dont l'objet et les formes sont reproductibles en de très nombreux endroits et concernent des biens/services substituables. Inversement, les marchés *spécifiques* n'existent que pour des biens / services particuliers et des localisations données. Les premiers alimentent directement la concurrence du fait de leur caractère reproductible. Les seconds relèvent de la concurrence dite « monopolistique » (Chamberlain) et de la différenciation des produits. Les signes de qualité et l'origine sont une de ces formes de différenciation.

### 2) Importance économique des marchés spécifiques

À la différence des marchés génériques, facilement repérés par les sources statistiques, les marchés spécifiques sont mal connus et souvent qualifiés de « niches », de situations locales ou marginales liées à des populations particulières. Ce sentiment est renforcé par la grande diversité de ces biens/services et par la dispersion des sources statistiques. Le RGA 2000 nous permet, pour la première fois, de connaître de façon exhaustive le poids de ces différentes formes de production au sein des exploitations. Les autres sources sont l'INAO, les différents organismes certificateurs agréés, le Conseil économique et social (CES, Rapport 2001. *Qualité et origine des produits agricoles et alimentaires*. Les éditions des Journaux officiels, n° 4, 210 p. On peut se reporter aussi à la synthèse présentée par Lagrange H. *et al.*, 2000. *Économie rurale*, 258). Ce sont ces différentes sources qui sont utilisées ici.

En pourcentage du nombre d'exploitations, 28,8% font des produits sous signes de qualité (AOC, labels, CCP, Agri-Bio), 15,4% de la vente directe des produits de la ferme (transformés ou non) et 2,4% des services touristiques (restauration, hébergement). Il y a donc, au moins, une production sous signe de qualité dans près de 200 000 exploitations, mais leur importance est très inégale : 60% ont des AOC, 21% des labels, 14 % des CCP et 4,5% font de l'agriculture biologique. Le classement d'une partie des labels et CCP en IGP (70) au niveau européen a permis de renforcer ces procédures et de mieux afficher l'origine géographique de ces produits, en complétant la gamme AOC.

Leur progression est souvent rapide. Ainsi, on compte environ 500 AOC en France, mais, à la faveur de la généralisation en 1990 de leur domaine d'application, il y a plus de 100 nouveaux dossiers en préparation. Lors des dix dernières années, les fromages AOC ont progressé en tonnage de près de 20%, contre 5% pour l'ensemble de la production nationale. Depuis leur création en 1990, le nombre de demandes de CCP a été multipliée par plus de 3 entre 1990/95 (101) et 1995/00 (370) et la production avec CCP progresse de plus de 50% par an. En outre, la valorisation des signes de qualité par les prix est supérieure en moyenne de 10 à 30% à celle des produits standard de substitution (CES, 2001).

Ces données nationales moyennes ne permettent guère d'apprécier l'importance réelle de ces produits selon les secteurs ou les régions. Les AOC sont concentrées sur les vins (85% du CA de la filière) et les fromages (20% du volume des fromages affinés, représentant 10% du CA total de la filière lait). Les labels portent d'abord sur les volailles (50% du CA) et, en second, sur les autres viandes (23% du CA). Pour les CCP, 70% du CA est réalisé en produits carnés, dont 40% en viande de bœuf, mais aujourd'hui leur croissance se fait vers une gamme de produits beaucoup plus diversifiée, notamment les fruits et légumes. Ce qui est le plus spécifique à ces formes de productions est qu'elles se trouvent en proportion beaucoup plus forte dans certaines régions. Pour ne prendre que le cas des AOC fromagères, plus de la moitié se trouvent en zone de montagne (Massif central, Alpes, Jura et Corse). Dans le Massif central, où l'élevage bovin représente plus des 2/3 des surfaces cultivées, les filières fromages et viandes de qualité constituent un débouché majeur et en progression. En Rhône-Alpes, où se concentrent 10% du nombre total d'AOC, dont presque la moitié en zone de montagne, le nombre de dossiers en cours d'étude représente une progression de plus de la moitié des AOC (vins exclus).