

# Une analyse environnementale des accords de Luxembourg : une nécessaire réforme de la réforme

**Xavier Poux**

AScA-RGTE, 8 rue Legouvé, 75010 Paris  
xavier.poux@free.fr

*Le présent texte reprend l'essentiel d'une présentation orale faite lors du colloque « Agriculture durable » organisé par la Ligue pour la protection des oiseaux (LPO) le 15 octobre 2003, dans les locaux du ministère de l'Écologie et du Développement durable.*

*La commande faite à l'auteur était d'analyser l'impact de la réforme de la Politique agricole commune (les accords de Luxembourg), adoptée en juin dernier, sous l'angle de l'agriculture durable. Il est clair qu'un tel exercice d'évaluation ex ante est particulièrement délicat alors que le recul manque encore et que toutes les modalités de mise en œuvre de la réforme ne sont pas fixées, notamment dans un contexte politique français qui apparaît particulièrement ouvert. Malgré ces limites, au regard de l'importance des enjeux soulevés, il semble pertinent de proposer un essai, qui a pour vocation de soumettre une pièce au débat à l'interface des politiques agricoles et de l'environnement.*

*Bien que formalisée à l'invite de la LPO, la réflexion qui suit n'engage que son auteur<sup>1</sup>.*

## **La réforme de la PAC de juin 2003 : vers la fin d'un productivisme destructeur de l'environnement ?**

Dans ses objectifs et dans les choix politiques faits, la réforme de la PAC de juin dernier semble de nature à satisfaire les tenants d'une agriculture respectueuse de l'environnement.

---

<sup>1</sup> L'auteur remercie Aline Cattan (MEDD) et Dikran Zakeossian (AScA) pour leurs commentaires.

Les objectifs prioritaires clairement affichés par la Commission européenne sont tout à la fois (1) une meilleure prise en compte des intérêts des consommateurs et des contribuables, (2) une gestion durable de l'environnement et des systèmes ruraux et (3) une maîtrise budgétaire. Ils affichent une rupture nette avec un modèle agricole européen que l'on pourrait qualifier de productiviste (dans le sens de : piloté par une logique d'offre de produits). Les attendus sont clairement de remettre le développement agricole sur le droit chemin en gagnant sur deux tableaux : l'économique, en cessant de subventionner des productions excédentaires, et l'environnemental, en visant une rediversification des productions et, partant, une moindre spécialisation.

Les grandes lignes de la réforme, telles qu'elles apparaissent dans le règlement CE 1782/2003 (CE, 2003), semblent cohérentes avec ces objectifs. Sans entrer ici dans le détail, on retiendra un dispositif combinant plusieurs modes d'actions particulièrement novateurs :

- le découplage total des aides de la production, en gardant la possibilité de références historiques individuelles ou régionalisées ;
- l'instauration de la conditionnalité des aides, avec une forte composante environnementale ;
- l'introduction du conseil obligatoire aux exploitations, portant « au minimum sur les exigences réglementaires en matière de gestion et sur les bonnes conditions agricoles et environnementales [...] » (art. 13 du règlement) ;
- le renforcement du « deuxième pilier »<sup>2</sup> de la PAC et, en particulier, les mesures agri-environnementales. Les règles de modulation du règlement reviennent à réduire les paiements directs du premier pilier de plus de 5% à l'horizon 2012 pour les transférer au deuxième pilier (art. 10).

Dans son ensemble, le dispositif proposé réduit les incitations à la surproduction (*via* l'instauration du découplage), souvent synonymes de sur-intensification. Il propose toute une série de garde-fous réglementaires (éco-conditionnalité des aides) pour éviter les dérives et donne les moyens pour accompagner une mutation environnementale de l'agriculture (*via* le deuxième pilier et le conseil agricole).

Le règlement reprend beaucoup d'éléments ayant été préconisés par les tenants, en France, d'une réforme environnementale de la PAC, et en particulier l'écoconditionnalité et le renforcement du deuxième pilier (Gautroneau, 1997 ; FNE, 1999 ; Girardin, 1997 ; Poux, 2001), le découplage faisant l'objet d'un débat plus contradictoire sur lequel nous reviendrons. L'accord de Luxembourg a été favorablement accueilli par les groupes de pression agri-environnementaux depuis longtemps impliqués dans une réforme de la PAC, comme le WWF ou English Nature à l'échelon européen, ou le Centre d'études et de développement pour une agriculture plus autonome (CEDAPA) en France (Anonyme, 2003).

Au total, la réforme de la PAC semble marquer une réelle avancée environnementale sur de nombreux points (à ceux déjà cités, on ajoutera l'obligation de maintien des pâturages permanents, l'abandon de la prime au maïs ensilage et aux cultures irriguées) et devrait être de nature à orienter vers une agriculture plus respectueuse de l'environnement, en manipulant le « bâton » (l'éco-conditionnalité comme levier réglementaire) et la « carotte » (le deuxième pilier). Qu'en induisant des changements profonds, la réforme fasse peur et suscite des inquiétudes est certes une réalité, mais on fera valoir que l'on voit davantage ce qu'il y a à gagner - une moindre intensité de la production, une remise à plat de systèmes agricoles problématiques pour l'environnement - qu'à perdre. De surcroît, une réforme était-elle évitable ?

<sup>2</sup> Le « deuxième pilier » de la PAC - environ 15% des dépenses - comprend l'ensemble des mesures de développement rural : mesures agri-environnementales, mais aussi aides à l'installation, à la modernisation et à la compensation de handicaps naturels. Le « premier pilier » - 85% des dépenses - porte sur la régulation des marchés de produits. Avec le découplage des aides, sa signification change de nature en passant des produits aux producteurs.

Cette entrée en matière a pour but de faire comprendre la manière dont le débat est souvent posé : à la réforme de la PAC s'opposerait un conservatisme qui fait que les détracteurs d'hier de l'Agenda 2000 sont ceux-là qui le défendent aujourd'hui (APCA, 2003). Notre position est, avec d'autres (Baldock *et al.*, 2002), qu'il faut défendre une troisième voie, celle qui consiste à défendre le principe d'une réforme de la PAC de 1999, mais selon d'autres modalités que celles adoptées aujourd'hui. Pour reprendre les termes des promoteurs de la réforme de 2003 mais en les réactualisant, « il faut [encore !] envisager une réforme de la réforme ». Dans cette vision, nous argumenterons notre point de vue en proposant une évaluation de la PAC sous l'angle environnemental, qui montrera en quoi la réforme de 2003, dans son ensemble, n'offre pas de garanties suffisantes d'atteindre les objectifs qu'elle s'est fixé. Au contraire, elle peut déboucher sur des contre-effets dont il faut être conscient.

## **Un nécessaire cadre d'analyse agri-environnemental global**

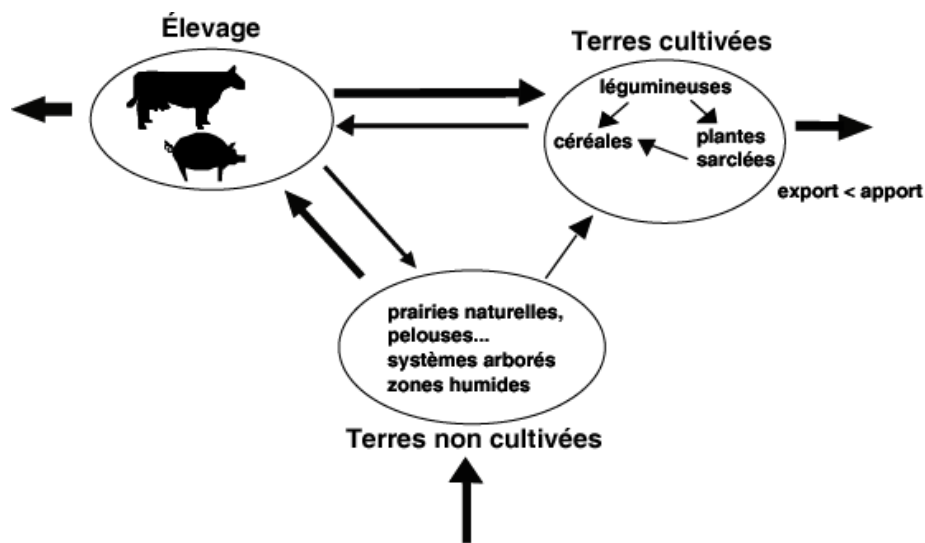
### **Une globalité technique : la céréalisation de l'élevage et le recul du *saltus***

Les niveaux invoqués dans l'analyse environnementale de la PAC sont variés et on les retrouve dans les débats autour de l'accord de Luxembourg. On considérera ainsi :

- la région agraire - exemple : les accords de Luxembourg auront des effets sur la répartition des productions entre grands bassins géographiques ;
- l'exploitation - exemple : les accords de Luxembourg conduiront à moindre incitation pour un éleveur laitier à cultiver du maïs ensilage ;
- la parcelle - exemple : les accords de Luxembourg renforceront la couverture des sols en hiver pour respecter la directive nitrates par l'écoconditionnalité ainsi que la conservation des prairies permanentes.

Ces quelques exemples montrent que les diverses composantes de la réforme visent des niveaux et des effets différents. Dès lors, cette variété des niveaux d'analyse peut conduire à des appréciations potentiellement contrastées de la nouvelle PAC, comme nous le verrons par la suite. Les répartitions nouvelles interrégionales des productions qui peuvent découler des nouvelles règles peuvent conduire à une plus forte séparation des aires de production : spécialisation, d'un côté, et déprise, de l'autre (César, 2003). Mais, par ailleurs, l'application stricte des règles de l'écoconditionnalité serait de nature à limiter les phénomènes de trop grande concentration (que l'on songe aux effets de l'application de la directive nitrates en Bretagne). Cette même dualité sera présente au niveau des exploitations, qui seront prises entre incitation à se spécialiser ou, au contraire, à se diversifier. Il est alors nécessaire de proposer un cadre d'analyse synthétique des impacts environnementaux de la PAC pour éviter une « parcellisation » des arguments en présence (Mermet et Poux, 2000).

Pour ce faire, on peut repartir d'une vision rétrospective (Lefeuvre, 1992), en faisant l'hypothèse que la période antérieure à la « modernisation » de l'agriculture (à partir des années 1950-1960) constitue implicitement ou explicitement une référence agri-environnementale : que l'on considère la qualité de l'eau, celle des habitats ou des populations, les dynamiques environnementales sont globalement allées en se dégradant.



**Figure 1. Les composantes du système polyculture-élevage**  
 Les flèches symbolisent les flux de nutriments entre compartiments.  
 Les terres non cultivées jouent le rôle de « puits » par prélèvement direct dans la roche mère et photosynthèse.

Sans détailler ici, faute de place, on rappellera que la grande majorité des problématiques agri-environnementales peuvent s'interpréter en référence aux diverses évolutions du système polyculture-élevage depuis l'après-guerre. Le fonctionnement de tels systèmes, avec toutes leurs déclinaisons régionales et locales en termes de races, de variétés, de modes de mise en valeur des milieux reposait sur la maîtrise globale de la fertilité (incluant le « bouclage » des flux de nutriments et la maîtrise des adventices). Dans cette gestion globale, le maintien d'espaces agricoles non cultivés (parcours, prairies permanentes, zones humides, haies, espaces agro-forestiers ou complantés, etc.), le *saltus* des géographes agraires, jouait le rôle de véritable puits de fertilité et d'auxiliaires des cultures. Les animaux, et en particulier les herbivores, permettaient le transfert entre le *saltus* et les espaces cultivés via leur capacité à digérer la cellulose et à la transformer en nutriments (Mazoyer et Roudart, 1997).

Le schéma de la figure 1 illustre ces relations entre composantes du système polyculture élevage.

Les progrès technologiques depuis l'après-guerre ont contribué à rendre caduques un grand nombre de relations fonctionnelles et les équilibres qui régissaient les systèmes de polyculture-élevage. Les effets combinés de la mécanisation, de l'usage des engrais de synthèse et des produits phytosanitaires ont permis de s'affranchir du *saltus* comme source de nutriments et de pratiquer des transferts *via* les herbivores. Dans le même temps, la production d'aliments des animaux a pu être davantage, voire exclusivement, faite sur des surfaces cultivées au sein de l'exploitation ou dans d'autres régions.

Depuis les années 1950, date à partir de laquelle les différentes variantes du modèle polyculture-élevage commencent à évoluer, les principaux faits qui structurent les problématiques agri-environnementales sont :

- la spécialisation d'exploitations ou de certaines régions vers la production de céréales et autres grandes cultures (soit des productions primaires au sens écologique du terme) ;
- la spécialisation d'autres régions vers la production d'animaux plus ou moins liée au sol, et consommant de manière accrue les aliments du bétail importés des régions de production primaire. Selon les périodes et les équilibres de marchés, la fraction « énergie » de la production primaire peut se faire hors Europe (importation des fameux PSC - produits de substitution des céréales - dans les

années 1980) ou en Europe (période récente, depuis la réforme de 1992). La fraction protéique est, elle, depuis les accords du Dillon Round de 1962, largement importée des États-Unis et du Brésil sous forme de tourteaux de soja (Blanchet *et al.*, 1999) ;

- *la régression des surfaces agricoles non compétitives* dans l'une des deux évolutions précédentes, autrement dit : la déprise agricole.

Sur un autre plan, *la spécialisation des systèmes arborés* (arboriculture) souvent associés aux systèmes polyculture-élevage peut être considérée comme une autre facette de l'évolution évoquée ici.

À un niveau d'analyse plus fin, on remarquera que les gains de productivité dans la production de céréales et des tourteaux se sont davantage « transférés » dans les animaux valorisant ces productions (donc, en premier lieu, les granivores et bovins à l'engrais) que dans les herbivores. Dans les dernières décennies, l'évolution de la consommation relative des viandes blanches (de moins en moins chères) par rapport aux viandes rouges (relativement stables en prix du fait de moindres gains de productivité) (APCA 2002) peut être rattachée à ce constat d'une compétition économique entre ces deux types de viandes. Ce constat est lourd de conséquences en ce qui concerne la place des surfaces en herbe et en *saltus*.

Dès lors, une grande partie des enjeux agri-environnementaux observables aux échelles locales et régionales peuvent être reliés à la dissociation agriculture et élevage, et à la régression des composantes du *saltus* qui y est associée. Une question environnementale centrale à l'échelle européenne étant celle de la contribution relative des différents types d'élevage aux marchés agricoles, avec comme corollaire leur répartition spatiale, la manière dont les aliments des animaux sont produits et la conduite des ateliers animaux (Chatellier et Vérité, 2003).

Nous insisterons ici sur l'interconnexion entre ces faits : l'intensification végétale et animale ainsi que la déprise sont les différentes facettes d'un même processus que l'on peut qualifier de processus de céréalisation de l'élevage (Poux, 2002) que le schéma de la figure 2 (ci-dessous) résume.

Ce constat est essentiel pour comprendre en quoi la politique céréalière, par exemple, a un impact certes indirect mais significatif sur l'ensemble du territoire agricole.

Nous rappellerons ici que ce processus n'empêche pas le développement de régions purement herbagères, susceptibles de faire jouer des avantages compétitifs face à ce mouvement de valorisation des céréales. En outre, au moins dans le cas français, ce phénomène est suffisamment généralisé pour que la production *relative* entre régions ne change que peu sur les deux dernières décennies : d'une part, l'augmentation continue de la production céréalière passe davantage par la hausse des rendements que par celle des surfaces ; d'autre part, la régression des prairies est également répartie sur le territoire (Bourgeois et Desrier, 2002). C'est sans doute sur la période 1960-1980 que les réorganisations spatiales de la production ont été les plus nettes.

Pour illustrer la portée de cette analyse, on rappellera que près des deux tiers des céréales produites en Europe le sont pour l'alimentation des animaux et que, si l'on inclut les surfaces fourragères, ce sont les trois quarts de la surface agricole utile (SAU) qui sont consacrés à l'élevage. On fera également valoir que beaucoup de démarches en faveur de l'agri-environnement reviennent à maintenir ou à recréer des éléments structurants du modèle polyculture-élevage tel qu'il est présenté en figure 1 (ci-dessus) : éléments du *saltus* avec les prairies permanentes, les haies, les bandes enherbées ; lien élevage et cultures dans la valorisation des déjections animales dans l'agriculture biologique ; diversification des cultures et gestion des rotations dans l'agriculture biologique ou les modèles d'agriculture intégrée (Viaux, 1999).

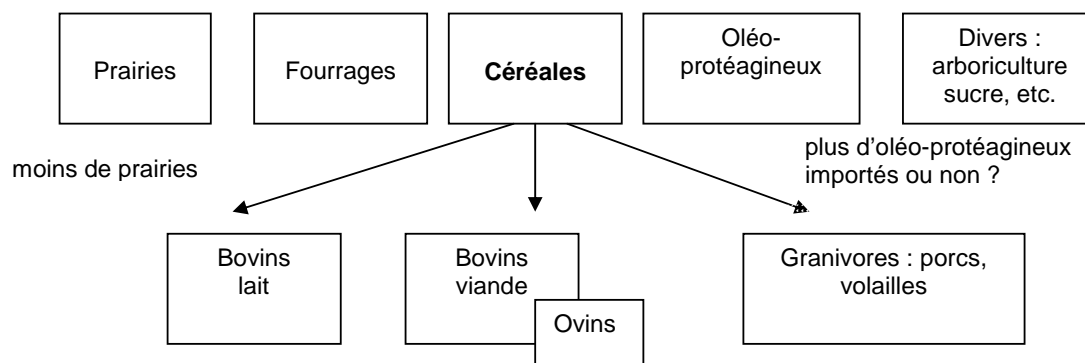


Figure 2. Les composantes du processus de céréalisation de l'élevage

### Une globalité socio-économique et politique : quelle place de la PAC dans l'évolution de l'agriculture ?

Pour évaluer la portée des accords de Luxembourg, il faut analyser la contribution propre de la PAC dans l'ensemble des évolutions techniques évoquées ci-dessus. Cette question est complexe, bien qu'en première analyse, la PAC apparaisse jouer un rôle essentiel dans le processus de spécialisation et d'intensification décrit dans les lignes qui précèdent. L'idée selon laquelle les prix élevés des produits agricoles, soutenus par la PAC, ont conduit à la recherche des rendements élevés - et ainsi au « productivisme » - semble une évidence. Pourtant, une analyse sur le long terme des prix des produits agricoles montre que l'ensemble des prix des productions soutenues par la PAC a connu une baisse tendancielle depuis les années 1960. Cette baisse régulière est à relier au soutien aux marchés dans le cadre des OCM (organisations communes des marchés), dont la fonction était plus, à travers la PAC de 1962 à 2003, de limiter les fluctuations de prix que de les soutenir dans l'absolu. Le productivisme observé depuis quarante ans est davantage induit par un mode d'adaptation à la baisse tendancielle du prix des produits par augmentation de la productivité que par un soutien des prix élevés par la PAC.

Si l'on remonte aux causes de cette baisse tendancielle, on constate qu'elles sont davantage à rechercher dans des facteurs externes à la PAC - la stagnation relative de la consommation et la hausse continue des gains de productivité technologiques (Guyomard, 1989) - que dans les instruments même de la PAC. Imaginons que l'on redéroule l'histoire de l'agriculture européenne depuis 1960, mais sans la politique agricole telle que nous l'avons connue, et avec les mêmes consommateurs et les mêmes orientations de recherche et de progrès technique : n'aurait-on pas eu les mêmes faits, dans les grandes lignes ? Sous l'effet de la mise en concurrence économique d'exploitations aux potentiels de production différents, n'aurait-on pas eu concentration de la production dans les régions dotées d'avantages compétitifs (taille des structures, potentiel agronomique, proximité des marchés, savoir-faire des exploitants) qui ne seraient sans doute pas très différents de ceux que l'on observe aujourd'hui ? N'aurait-on pas connu un phénomène d'industrialisation et de segmentation de la production pour répondre aux attentes de consommateurs à la fois exigeants et saturés ? Les exploitations ne se seraient-elles pas adaptées aux variations de prix autrement que par les organisations communes de marché ?

En étant une politique d'accompagnement des marchés de produits, la PAC n'est-elle pas devenue « neutre » pour l'agriculture ?

Sans prétendre ici épuiser un débat assurément complexe (*cf.*, par exemple, Potter, 1999, et Baldock *et al.*, 2002), car les arguments en faveur d'un rôle effectif de la PAC sont tout autant à prendre en compte (en particulier, en ce qui concerne tout à la fois la répartition des productions sur le territoire et les effets amplificateurs dans la concentration des exploitations<sup>3</sup>), nous retiendrons ici pour notre part un mode d'action systémique de la PAC. Autrement dit, si la PAC a un effet d'orientation sur le développement des systèmes agraires européens, c'est en interaction constante avec d'autres déterminants externes (économiques, techniques et sociétaux) sans doute de premier ordre (Bazin et Kroll, 2002).

Pour revenir à la réforme de 2003, ce point de vue invite, dans tous les cas, à ne pas considérer une PAC qui serait la seule force motrice de l'agriculture européenne et à se poser la question des effets *relatifs* des accords de Luxembourg. L'analyse proposée ici se place entre deux extrêmes : finalement, une telle réforme ne changera rien (car les forces économiques en présence surdéterminent l'évolution des systèmes agricoles) ou, au contraire, elle changera tout (car les garde-fous politiques que l'on ne voyait pas tant qu'ils jouaient leur rôle de régulation vont sauter et induire des comportements nouveaux).

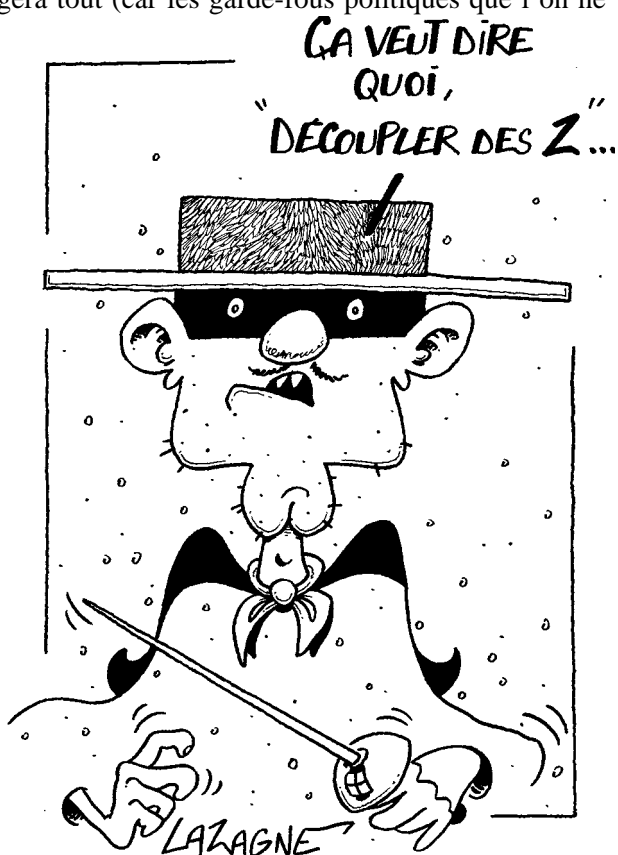
### Les limites de la théorie d'action des accords de Luxembourg

#### Le découplage : un signal plus qu'ambigu vers la diversification régionale

Dotés du cadre d'interprétation - à la fois technique sur l'environnement, et économique et politique - que nous venons de poser, que peut-on dire de la réforme telle qu'elle est proposée dans les accords de Luxembourg ?

Un premier point est qu'elle repose sur une théorie d'action réductrice. Le point central de la réforme - dans le sens de celui susceptible d'induire le plus d'effets - est sans doute le découplage des aides. L'hypothèse, bien connue et défendue depuis maintenant plusieurs années (à la suite du Fair act des États-Unis de 1996 et des nombreux travaux de l'OCDE dans le domaine), est que le couplage des aides induit des comportements économiques sous-optimaux en incitant des agriculteurs à produire des biens qui ne correspondent plus à une demande. La conséquence environnementale du raisonnement est d'inciter à produire du maïs irrigué, par exemple, « simplement » parce qu'une aide existe pour l'irrigation.

Il semble raisonnable de penser que cette approche comporte une part de vérité. Le CEDAPA, association bretonne promouvant une substitution du maïs ensilage par des prairies à trèfle et ray grass



<sup>3</sup> Sans compter que le postulat de principe fait plus haut (redérouler l'agriculture depuis 1960, mais sans PAC, avec des consommateurs et un progrès technique identiques) peut être discuté. En particulier, les orientations de recherche et de progrès technique auraient-elles été les mêmes sans les signaux économiques et les masses financières mises en jeu par la PAC ?

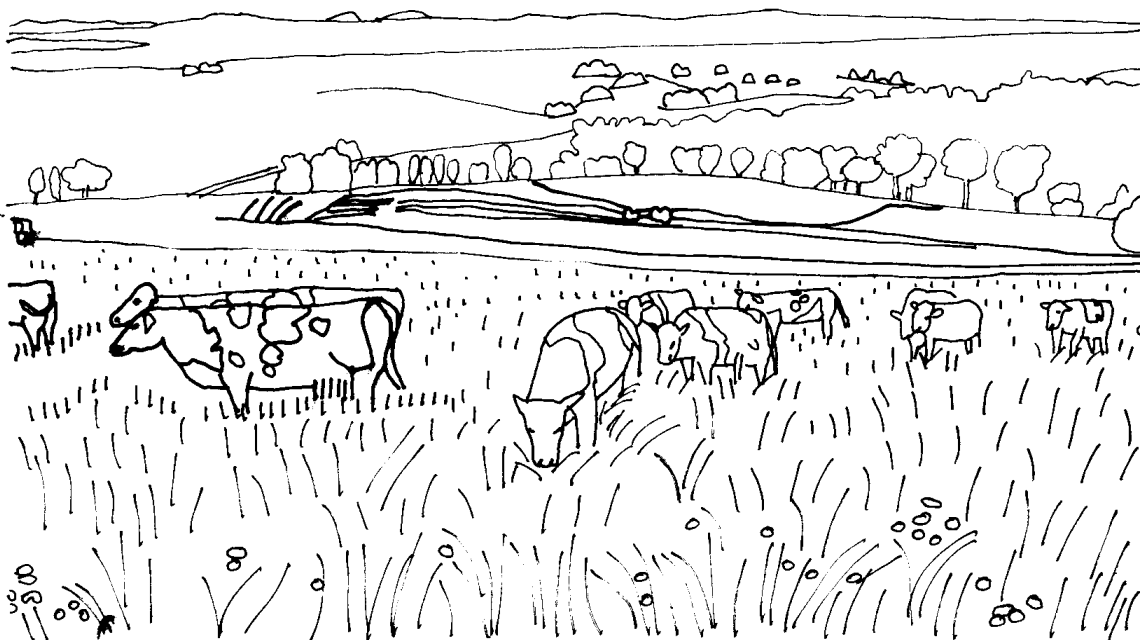
dans les systèmes laitiers, voit ainsi dans la réforme de juin 2003 un signal politique très favorable, qui facilitera sa tâche jusqu'à présent contrariée par le différentiel de primes entre le maïs ensilage et les prairies.

Mais il semble tout aussi raisonnable de pointer les nombreuses limites du découplage comme principal outil pour orienter vers une agriculture plus durable. Il faut pour cela considérer les éléments autres que la PAC orientant le développement des exploitations, tels que nous les avons évoqués plus haut. Si l'on reprend cet exemple du maïs ensilage, il est clair que son développement ne repose pas uniquement sur les incitations économiques. D'autres facteurs comme la conduite technique de systèmes de production de plus en plus grande taille - la culture du maïs est plus « simple » à maîtriser que celle de l'herbe -, l'organisation économique des filières, les représentations sociales des agriculteurs et les conseils qui leur sont prodigués, les progrès génétiques et techniques qui permettent d'espérer, en dynamique, des gains de productivité plus élevés dans la production de maïs que celle d'herbe expliquent tout autant le développement de la culture que les primes PAC pour cette culture (Barbut et Poux, 2000). Autrement dit, un développement « industriel » de la production laitière, dont la logique serait avant tout la concentration de la production dans les exploitations et dans l'espace et une recherche de sécurité d'approvisionnement, conduira probablement au développement du maïs ensilage dans les régions où cette culture est possible.

L'idée que nous voulons faire valoir ici est que les grandes régions agraires ont leur cohérence propre en termes de systèmes techniques - incluant les organismes de recherche-développement et de conseil - et économiques. Cette cohérence fait qu'il est n'est pas du tout certain que le découplage changera les modes de productions régionaux, en particulier ceux qui sont déjà spécialisés : le Grand Bassin parisien continuera probablement d'avoir des avantages comparatifs dans la production de céréales, le Grand Ouest dans l'élevage intensif, le Massif central dans la production d'herbe, etc. La diversification régionale explicitement visée par le découplage ne semble ainsi pas acquise si l'on considère l'ensemble des déterminants qui conditionnent les choix de production. Au contraire, nombre d'observateurs - et nous en sommes - considèrent que le découplage risque de renforcer les processus de spécialisation régionale, avec ses « gagnants » et ses « perdants ». Le principe de conserver les références historiques est, de plus, de nature à conserver le niveau global d'écart entre régions de production. Certes, un Beauceron ne touchera plus ses 30 000 € annuels en moyenne (par actif à temps complet) pour produire des céréales (Agreste, 2003), mais aura-t-il les moyens d'accompagnement humains et techniques pour envisager une réelle diversification ? Ne sera-t-il pas incité à conforter ses avantages dans une production de blé qu'il connaît bien à l'heure où ses concurrents, moins bien dotés dans d'autres régions, n'auront que 10 000 € - ou moins - de référence historique pour se lancer dans une compétition incertaine sur ce même produit ? Au regard des masses financières qui concernent, très majoritairement, le « premier pilier », les compensations du 2<sup>e</sup> pilier n'offrent que peu d'assurance quant à leur capacité à renverser la tendance, d'autant plus si l'on reste dans les mêmes schémas de développement que par le passé. L'écoconditionnalité réglementaire (à savoir le respect des principales directives et règlements) ne garantit pas de garde-fous suffisants pour limiter ces processus de redistribution spatiale.

On peut, en outre, se convaincre que le découplage n'est pas garant de diversification économique en considérant le secteur de l'élevage hors-sol, non encadré actuellement par la PAC : la concentration spatiale est la plus forte pour ce type de production, et les cohérences technique, économique et politique des modes de production (et le « modèle breton ») limitent fortement les alternatives, malgré les nombreux appels dans ce sens, y compris sur des arguments économiques (Mahé *et al.*, 2001), que le découplage semble vouloir réintroduire.





Cette analyse conduit à un scénario plausible, celui de l'accentuation des disparités régionales, avec des dynamiques duales : certaines se spécialisant sur leurs avantages compétitifs, comme nous l'avons déjà largement évoqué, d'autres - et particulièrement les régions « intermédiaires », sans avantage compétitif déterminant - se spécialisant... dans la diversification. Enfin, des risques de déprise accrus sont très plausibles.

En un mot comme en cent, en négligeant l'ensemble des facteurs géographiques, techniques, sociaux et politiques qui conditionnent le développement agricole, le découplage apparaît une théorie d'action trop simple si elle vise une diversification généralisée des productions, bien répartie sur le territoire. Tant que les modes de consommation, de distribution et de transformation des produits agricoles reposeront sur une recherche continue de gains de productivité, les processus de concentration continueront de jouer un rôle primordial. Pour un système laitier qui adoptera les bonnes pratiques du CEDAPA grâce au découplage, combien de restructuration conduisant à plus de maïs ensilage ?

### **Quelles conséquences pour l'environnement ?**

#### **Un risque de régression accrue des systèmes d'élevage extensifs et du *saltus***

L'analyse économique globale que nous venons d'esquisser peut être interprétée spécifiquement au regard de l'environnement.

Si l'on reprend le cadre d'analyse posant la problématique de la « céréalisation » de l'élevage, on voit mal comment la réforme serait de nature, à elle seule, à modifier les tendances technico-économiques en cours. Au contraire, le fait de continuer la baisse du prix d'intervention des céréales, dans la lignée de la réforme de 1992, risque fort de conduire aux mêmes effets : une incitation accrue à intégrer les céréales dans l'alimentation animale dans son ensemble (entre 1992 et 2001, la part des céréales dans l'alimentation animale est passée de 45,7% à 53,6%, soit +27 millions de tonnes sur un total de

180 millions représentant une augmentation de 55% ! (APCA, 2002). Dans un contexte de tension sur les marchés et de concurrence accrue entre viandes blanches (granivores) et rouges (herbivores), les gains de productivité seront primordiaux. La spécialisation régionale, dont nous avons fait l'hypothèse qu'elle se produira sous l'effet combiné du découplage et des facteurs technico-économique, risque alors d'accentuer les processus en cours dans le phénomène de « céréalisation », que nous reprenons ici :

- davantage de céréales et d'oléoprotéagineux pour l'élevage dans les régions « poussant » leurs avantages compétitifs ;
- des transferts de ces gains de productivité vers les granivores, dont les débouchés dépendront sans doute en premier lieu de la demande et de l'offre dans les nouveaux pays de l'UE ;
- un recul relatif du nombre d'herbivores sous le double effet de l'augmentation des rendements unitaires, en particulier en lait (moins de vaches pour le même tonnage produit) et de la stagnation de la demande.
- un processus de déprise pour les régions d'élevage et de cultures peu compétitives.

Dans ce schéma, le *saltus* a peu de chance de tirer son épingle du jeu, si ce n'est à travers des soutiens du deuxième pilier (mesures agri-environnementales, en particulier) dont la fonction risque de ne plus compenser les effets négatifs des soutiens aux produits, comme c'était le cas avant 2003, mais ceux du découplage.

Et l'obligation de conserver les prairies permanentes instituée par le règlement communautaire ? Et l'éco-conditionnalité ? Concernant le premier point, on soulignera le caractère louable de l'intention, mais on rappellera tout autant les risques de contournement et les difficultés de contrôle tels qu'on avait pu les observer lors de la réforme de 1992, pourtant elle aussi censée conserver les prairies (le flou de la limite entre prairie temporaire et prairie permanente pouvant jouer un rôle essentiel dans cette difficulté de contrôle). On fera surtout valoir que les déterminants technico-économiques risquent de peser lourd : indépendamment du retournement des prairies, le recul du nombre d'herbivores évoqué joue aussi dans l'explication du recul des surfaces en herbe passé et, probablement à venir (entre 1980 et 2000, le nombre de bovins a baissé de 15% en France alors que la STH régressait de 20% sur la même période).

Concernant l'éco-conditionnalité, l'approche du règlement est sans doute logique d'un point de vue politique (déjà, respecter les directives existantes : nitrates, oiseaux, habitats pour les plus significatives dans le domaine qui nous concerne), selon le principe pollueur-payeur. Mais, outre le fait que cette obligation va mobiliser toutes les énergies administratives et politiques, les règlements ne sont pas susceptibles, dans leur formulation, d'influer fondamentalement sur les mécanismes de la céréalisation : la production en grandes cultures pourra continuer, moyennant quelques adaptations de la directive nitrates (dont une application « dure » est d'autant moins probable qu'elle fera l'objet de sanctions financières susceptibles de mettre le feu dans les campagnes).

La situation n'est certes pas la même pour l'élevage intensif, bien davantage touché par la directive nitrates. L'effet plausible sera alors plus une expansion géographique des aires de production intensives (à l'instar de ce que l'on observe en Bretagne, où la production hors sol se déplace de l'ouest vers l'est) qu'une extensification de l'élevage. Quant aux directives oiseaux et habitats, elle peuvent potentiellement tirer profit de l'éco-conditionnalité, mais au prix d'une très grande tension politique dont nous cernons mal tous les tenants et aboutissants à ce stade. Il est clair que, sur un plan environnemental, la conservation des habitats visés par le réseau Natura 2000 par une incitation forte est préférable à leur destruction ou leur abandon, mais il aurait été encore plus souhaitable de le faire dans un contexte où les aires Natura 2000 seraient moins apparues comme des zones à part, alors que la biodiversité ordinaire n'est pas assurée d'être maintenue partout.

Une autre approche de l'éco-conditionnalité est envisageable et actuellement en discussion, portant sur des obligations simples - sinon faciles - à mettre en œuvre et contrôler. On peut citer, par exemple, des exigences sur un nombre minimal de cultures dans les assolements, sur l'enherbement des bords de cours d'eau et des zones sensibles à l'érosion, la conservation des éléments figurés du paysage, le chargement animal, la balance de nutriments, agissant de manière globale sur l'ensemble des systèmes agraires et non par zones réglementaires. Le cas de la Suisse montre qu'une telle approche est possible. Selon notre analyse, la fonction souhaitable de l'écoconditionnalité serait surtout de limiter les processus d'intensification, et ce dès la production primaire de cultures pour davantage d'élevage extensif et de *saltus*.

La limitation globale de la production qui en résulterait pourrait même, moyennant une pédagogie adaptée, être perçue comme un moyen de réguler des marchés agricoles dont les agriculteurs sont les premiers à souffrir. On pourra ici s'inspirer de l'approche des États-Unis où l'écoconditionnalité sur les terres arables a été évaluée comme bénéficiant aux agriculteurs *via* le soutien des prix résultant de la réduction des productions (Ribaudou *et al.*, 1989).

### **Un scénario tendanciel : une gestion sectorielle de l'environnement**

Il est sans doute erroné de considérer que, parce qu'ils réouvrent potentiellement un jeu figé par la PAC antérieure, les accords de Luxembourg ne renvoient à aucune orientation et débouchent nécessairement sur un chaos incohérent. Il nous semble au contraire probable que la combinaison du découplage, de l'éco-conditionnalité et des mesures incitatives conduise à des effets spécifiques dans la gestion de l'environnement.

La spécialisation plausible des régions de production que nous avons évoquée ne signifie pas inéluctablement une absence d'efforts en matière d'environnement. Dans le domaine de la production de céréales et de cultures, les standards de l'agriculture raisonnée, portés par des institutions agricoles puissantes (ministère de l'Agriculture, syndicats et chambres d'agriculture) devraient s'imposer (Blouet *et al.*, 2003). Ils devraient être de nature à atteindre leur objectif : recrédibiliser la filière pour pouvoir continuer un développement qualitatif (au regard des attentes des filières) et quantitatif (gagner des parts de marché). D'un point de vue environnemental, ces standards sont susceptibles de mobiliser des énergies et peuvent déboucher sur des succès, en particulier en ce qui concerne la réduction des pollutions ponctuelles ou, plus globalement, gérer les impacts négatifs les plus visibles, ce qui est déjà important. Mais cette gestion sectorielle de l'environnement est sans doute davantage de nature à gérer des « points noirs » qu'à générer des aménités environnementales à large échelle (encore une fois, souvent liées au *saltus*).

Dans le domaine de l'élevage, ces mêmes standards de l'agriculture raisonnée combinés aux normes de l'écoconditionnalité - et nous pensons particulièrement à la directive nitrate - sont particulièrement compatibles avec une rationalisation des exploitations visant une meilleure maîtrise des déjections. La modernisation des bâtiments qui en découle - dont le Programme de maîtrise des pollutions d'origine animale (PMPOA) fut un instrument majeur -, voire l'adoption de procédés de traitements, impliquent des coûts supplémentaires qui sont le plus souvent couverts par un agrandissement de certaines exploitations et l'élimination des autres. Les exploitations modernes et performantes d'un point de vue environnemental concentrent moyens et savoir-faire dans le sens d'une résolution des problèmes de pollution : savent-elles et sauront-elles valoriser le *saltus* ?

On le voit, globalement, les signaux environnementaux de la politique européenne, dans son ensemble, convergent vers une certaine gestion de l'environnement à la fois sectorielle (dans le double sens : secteurs de production et thématique, nitrates en premier lieu) et industrielle (dans le sens d'une maîtrise des procédés). Des systèmes plus complexes - polyculture-élevage, agriculture bio -, générant

des aménités positives, ne sont pas nécessairement activement dévalorisés dans cette approche mais semblent moins « porteurs d'avenir » si l'on considère les volumes financiers et les normes qui sont en jeu. La mise en œuvre des mesures agro-environnementales (MAE) en France, sur la période 1999-2002, a ainsi marqué un infléchissement relatif d'une politique de soutien à des systèmes extensifs (période 1994-1999) vers une promotion de mesures s'apparentant à l'agriculture raisonnée.

Cette conception « sectorielle » de l'environnement doit encore faire ses preuves, et il est probable qu'elle dispose de réelles marges de progrès, à condition d'être sérieusement évaluée (l'évaluation jouant ici le rôle d'un « contrôle qualité » conceptuellement très proche de la philosophie industrielle). Cette approche est davantage adaptée à des situations géographiques où l'agriculture est déjà très intensive - pour aller vite : dans les pays d'Europe du Nord et les plaines - qu'à celles où l'agriculture est davantage intégrée dans les territoires - les pays d'Europe du Sud et les zones marginales. On fera également valoir qu'elle est davantage de nature à réduire des problèmes qu'à générer des réelles aménités : une parcelle de blé, de ray-grass ou de maïs qui ne pollue pas ne remplace pas les fonctions jouées par une prairie humide, une pelouse ou une haie.

## **En conclusion : préparer l'avenir**

L'analyse proposée débouche sur une série de fortes réserves quant à la capacité de la nouvelle PAC à atteindre les objectifs qu'elle s'est fixés en matière d'environnement. Ne s'en étonneront que ceux qui auraient oublié que le déterminant premier de la réforme est sans doute de négocier en position de force à l'OMC, l'environnement étant une variable de second ordre, servant essentiellement à cautionner les options prises en termes de « boîtes vertes », « oranges » et « bleues ».

Pour autant, l'hypothèse d'un « scénario noir », selon lequel aucun effet environnemental positif serait à attendre de la nouvelle PAC, n'est sans doute pas de mise. L'ensemble des composantes environnementales des accords de Luxembourg devrait, selon toute probabilité, conduire à une réduction des pollutions dans les cas les plus problématiques, selon un processus d'optimisation de la production engagée depuis plusieurs années. On fera valoir dans ce sens l'évolution vers plus d'efficacité en matière d'utilisation des engrais. La montée en puissance des mesures agro-environnementales, malgré la forte dispersion des résultats, devrait être de nature à déboucher sur des succès locaux de plus en plus nombreux, élargissant l'« effet confetti » de la politique (Primdhal *et al.*, 2003). Dans certains cas, l'écoconditionnalité semble de nature à jouer le rôle d'effet levier recherché pour atteindre des effets environnementaux à large échelle, comme l'exemple de l'Irlande le montre avec l'extensification obtenue dans l'élevage ovin (Rath, 2003).

Mais l'analyse proposée suggère que ces succès plausibles risquent fort d'être contrebalancés par la continuation du processus de fond qu'est la concentration/spécialisation de l'élevage et de la production d'aliments du bétail, la céréalisation que nous avons évoquée plus haut. Au total, c'est la capacité de la nouvelle politique à conserver sélectivement les systèmes de production intéressants sur un plan environnemental, généralement *via* la valorisation du *saltus*, qui est en question. En conduisant les exploitations les plus productives à s'adapter, tout en conservant un différentiel dans les niveaux d'aides favorable aux systèmes les plus productifs, la réforme de 2003 ne donne pas de signal décisif en faveur des exploitations les plus extensives. Certaines d'entre elles pourront continuer de tirer leur épingle du jeu en résistant, d'autres disparaîtront sans doute, mais l'équilibre économique global conduira probablement à la continuation de l'érosion des zones présentant des avantages environnementaux. C'est davantage sur le rythme que sur la nature du processus d'érosion agro-environnementale que les différentes options ouvertes par la réforme semblent de nature à jouer.

Face à ce constat, il faut considérer différents horizons temporels pour l'action. Tout d'abord, il est vain de revenir sur le passé et de regretter l'accord de Luxembourg. Il faut au contraire considérer le futur de la politique.

À court terme, il est crucial de bien analyser un règlement complexe, contradictoire et donc ouvert (même aux yeux de la Commission qui a lancé des idées qu'elle ne maîtrise pas bien) pour mieux en saisir les marges de manœuvre. Le diable se cache dans les détails et beaucoup de détails restent à fixer pour l'année qui vient : sur les règles de l'écoconditionnalité, sur le degré de couplage des aides et sur les règles d'allocation entre agriculteurs et régions, sur le conseil institué aux exploitations, sur les modalités de contrôle, en particulier. Mais il est clair que les contraintes du calendrier dans les mois qui viennent - les règles devant être fixées pour le 1<sup>er</sup> janvier 2005 - font que certains coups sont déjà partis et que les marges de manœuvre à court terme sont certes importantes mais non suffisantes.

C'est donc aussi le long terme qu'il faut considérer, pour éviter que la gestion dans l'urgence ne se reproduise. Plusieurs chantiers nous semblent devoir être ouverts aujourd'hui pour être prêts en 2007.

Le premier est celui d'une évaluation environnementale globale de la PAC, telle qu'elle est d'ailleurs prévue dans le règlement horizontal 1782/2003. Encore davantage que dans les réformes de 1992 et 1999, la légitimité d'une telle évaluation est acquise dans le sens où les marchés et l'environnement sont étroitement liés. Une telle évaluation doit être de nature à faire ressortir les avantages et inconvénients d'ensemble de la PAC - et non pas se contenter de pointer les points forts et les points faibles - ; le cadre d'interprétation de la céréalisation de l'agriculture européenne nous semble de nature à contribuer à une telle approche globale, intersectorielle (Poux, 2001). Une telle démarche d'évaluation doit en outre être utilisée de manière à être un réel outil de politique publique, mobilisée dans les négociations de révision de la PAC. Ceci suppose, qu'à la différence de nombreux rapports administratifs, elle soit reprise, discutée et amendée dans des forums - associatifs, parlementaires, gouvernementaux, recherche - de manière adéquate vis-à-vis du calendrier de la décision politique.

Le deuxième chantier découle du précédent : il consiste à anticiper une éventuelle réforme de la réforme et à continuer l'effort de réflexion qui avait présidé à l'Agenda 2000. La politique agricole des États-Unis montre que le *Fair Act* de 1996, qui comportait beaucoup de points communs avec les accords de Luxembourg (découplage, écoconditionnalité, renforcement des programmes agri-environnementaux), a dû être révisé 5 ans plus tard à cause des effets indésirables qu'il avait induits sur les marchés, ce malgré les contraintes de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) qui pesaient déjà en 2001. Autrement dit, et sans souhaiter que la PAC de 2007 suive le même scénario que la politique des États-Unis qui a connu, en 2002, un revirement spectaculaire s'apparentant en grande partie à un retour en arrière, on peut être autorisé à penser que les décisions ne sont pas gravées dans le marbre et qu'une politique qui n'atteindrait pas ses objectifs pourrait légitimement être reconsidérée.

Une PAC alternative doit se faire en évitant deux écueils : le repli conservateur (« revenir à la situation antérieure ») ou la tentation de dérégulation politique. Entre les deux, il y a un chantier de réflexion et de capacité de propositions qui reste ouvert. Il reste complexe et contradictoire, comme toute politique. Son contexte est mouvant, avec l'entrée de 10 nouveaux pays qui vont changer la donne en termes de marchés et de modèles de développement. Mais les attentes environnementales de l'ensemble des Européens méritent que l'on considère réellement une agriculture productrice d'aménités. Cette question ne doit pas être posée sur le seul plan des principes et des autodéclarations, mais en considérant des objets concrets : les exploitations agricoles qui, en produisant, génèrent des espaces associés à un environnement de qualité. Dans cette perspective, le *saltus* que nous avons mis au cœur de notre problématique est bien plus qu'un concept de géographes agraires : c'est un indicateur essentiel de la politique agro-environnementale à promouvoir ■

## Références bibliographiques

- AGRESTE, 2003. Les concours publics aux activités agricoles par département : Taille et spécialisation expliquent les disparités. *Agreste*, 129.
- ANONYME, 2003. L'Union européenne réforme en profondeur sa politique agricole. *Rôle d'eau*, 115.
- APCA, 2002. *La politique agricole commune, bilan et perspectives*. Dossier Chambres d'agriculture, 912.
- APCA, 2003. *PAC : contre les idées reçues*. Dossier Chambres d'agriculture, 924.
- BALDOCK D., DWYER J., SUMPISI-VINAS J., 2002. *Environmental integration and the CAP – A report to the European Commission*. DG Agriculture, 13 p.
- BARBUT L., POUX X., 2000. *Impact environnemental de la culture du maïs dans l'Union européenne : étude de cas Bretagne*. Rapport à la Commission européenne. Direction générale Environnement, sécurité nucléaire et protection civile.
- BAZIN G., KROLL J.C., 2002. Les limites du développement d'une agriculture durable et multifonctionnelle dans le contexte actuel de la PAC. La multifonctionnalité de l'activité agricole et sa reconnaissance par les politiques publiques. *Colloque SFER*, 21-22 mars 2002, INA-PG, Paris.
- BLANCHET J., HOTTLET L., ROLLET O., 1999. *Guerre des protéines et crise agricole européenne*. Agridécisions, Paris, 123 p.
- BLOUET A., PERVANÇON F., PERVANÇON M., 2003. L'agriculture raisonnée. Limites et alternatives du modèle agricole dominant. *Futuribles*, 283, 27-42.
- BOURGOIS L., DESRIER M., 2002. Une concentration géographique des productions modérée depuis 1970. *Agreste*, 2.
- CÉSAR G., 2003. *Rapport fait au nom de la commission des affaires économiques et du plan par la mission d'information sur la réforme de la politique agricole commune*. Rapport au Sénat, 38, 133 p.
- CHATELLIER V., VÉRITÉ R., 2003. L'élevage bovin et l'environnement en France : le diagnostic justifie-t-il les alternatives techniques. *INRA Productions Animales*, 16(4), 231-249.
- COMMISSION EUROPÉENNE, 2003. *Règlement (CE) 1872/2003 du 29 septembre 2003, établissant des règles communes pour les régimes de soutien direct dans le cadre de la politique agricole commune et établissant certains régimes de soutien en faveur des agriculteurs*.
- FNE, 1999. Dossier : pour une agriculture écologique et paysanne. *Lettre-eau*, 10-11.
- GAUTRONNEAU Y., 1997. Une agriculture écologique pour des zones à enjeux environnementaux majeurs. *Le Courrier de l'environnement de l'INRA*, 32, 5-10.
- GIRARDIN P., 1997. La conditionnalité environnementale des aides à l'agriculture. *Le Courrier de l'environnement de l'INRA*, 32, 76-77.
- GUYOMARD H., 1989. Progrès technique et productivité totale des facteurs : analyse théorique et application à l'agriculture française (1960-1984). *Économie Rurale*, 192-193, 81-87.
- LEFEUVRE J.C., 1992. Biodiversité et territoires agricoles. *Économie Rurale*, 208-209, 79-88.
- MAHÉ L.P. (dir.), 2001. *L'avenir de l'agriculture bretonne : continuité ou changement ?* Apogées, Rennes, 149 p.
- MAZOYER M., ROUDART L., 1997. *Histoire des agricultures du monde : du néolithique à la crise contemporaine*. Le Seuil, Paris, 545 p.
- MERMET L., POUX X., 2000. Recherches et actions publiques à l'interface agriculture et biodiversité : comment déplacer le front du débat ? *Le Courrier de l'environnement de l'INRA*, 41, 43-56.
- POTTER C., 1999. Agricultural liberalisation and the 'double dividend'. In M.R. REDCLIFT, J.N. LEKAKIS & G.P. ZANIAS : *Agriculture and World Trade Liberalisation*. Wallingford CABI Publishing, 88-103.
- POUX X., 2001. Entreprendre l'évaluation environnementale de la PAC. *Responsabilité et environnement*, 72-85.
- POUX X., 2002. *Integration of biodiversity in the CAP reform - implications for research*. NATO Advanced Research Workshop, Krakow, 5-9.
- PRIMDAHL J., PECO B., SCRAMÉK J., ANDERSEN E., OÑATE J.J., 2003. Environmental effects of agri-environmental schemes in Western Europe. *Journal of Environmental Management*, 67, 129-138.
- RATH F., 2003. *The irish experience of using cross compliance to achieve agri-environmental objectives*. Working paper seminar Potential for Environmental Cross Compliance Measures, Roskilde, Denmark.
- RIBAUDO M., PIPER P., SCHAIBLE G., LANGNER L., COLACICCO D., 1989. CRP: what economic benefits ? *Journal of Soil and Water Conservation*, 44(5), 421-424.
- VIAUX P., 1999. *Une troisième voie en grandes cultures*. Agridécisions, Paris, 211 p.

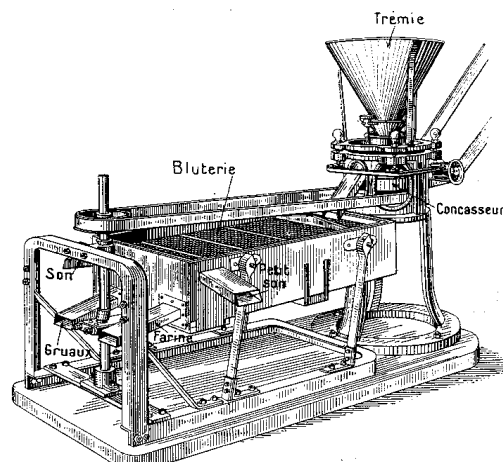


FIG. 543. — Petit moulin agricole à moteur.