



HAL
open science

Changer de dispositifs d'action publique: d'obligations de moyens à des innovations agri-environnementales ?

Christine de Sainte Marie, R. Paratte, Isabelle Doussan

► To cite this version:

Christine de Sainte Marie, R. Paratte, Isabelle Doussan. Changer de dispositifs d'action publique: d'obligations de moyens à des innovations agri-environnementales ?. *Innovations Agronomiques*, 2010, 8, pp.135-147. 10.17180/5hdr-kv66 . halshs-00727064

HAL Id: halshs-00727064

<https://shs.hal.science/halshs-00727064>

Submitted on 2 Mar 2023

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.



Distributed under a Creative Commons Attribution - NonCommercial - NoDerivatives 4.0 International License

Changer de dispositifs d'action publique : d'obligations de moyens à des innovations agri-environnementales ?

C. de Sainte Marie¹, R. Paratte², I. Doussan³

1: UMR 1048 SAD-APT, INRA-AgroParisTech, 16 rue Claude Bernard, 75231 Paris cedex 05

2: INRA UR767 Ecodéveloppement Avignon

3: INRA-CREDECO, Université de Nice-Sophia Antipolis

Correspondance : christine.desaintemarie@agroparistech.fr

Résumé:

La question de la réduction de l'usage des pesticides est à replacer dans les transformations de l'action publique, marquée par l'intégration croissante d'objectifs environnementaux (désignée comme « écologisation ») dans les politiques agricoles dont l'impact sur les systèmes de production est analysé dans cet article. Après avoir retracé l'émergence de l'agri-environnement et son extension des marges vers le cœur de la production, nous montrons que ni l'environnement, ni les mouvements environnementalistes n'ont joué un rôle moteur dans l'écologisation des politiques agricoles, qui répond à la nécessité de justifier le soutien public aux agriculteurs sur des bases compatibles avec la nouvelle donne budgétaire et commerciale. Pour évaluer l'impact de l'écologisation des politiques agricoles sur les systèmes de production, un détour est effectué par la Suisse, pays précurseur dans la promotion de méthodes alternatives à la lutte chimique. La production intégrée s'est constituée comme un modèle technique, porté par une élite professionnelle ; sa généralisation a été assurée par une refondation du contrat liant les agriculteurs à la société. Les changements institutionnels nécessaires pour engager la rupture ou accompagner les transitions vers une gestion écologique de la protection des cultures, telles la substitution d'engagements de résultats aux obligations de moyens, sont explorés en conclusion.

Mots-clés: Action publique, agri-environnement, production intégrée, obligations de résultat, certification environnementale, Suisse, France

Abstract: Which institutional changes are required to embark French farmers on environmentally sound pest management methods?

The pesticide issue is framed by the development of public policies in Europe. Since the 1980s, environmental protection objectives have been assigned to farmers, the main beneficiaries of European Union funding. This article addresses the process of growing integration of environmental concerns (referred to as "ecologisation") in agricultural policies and its impact on production systems: is it a marginal adjustment of the industrial model or does it impulse an ecological reorganisation of production?

We describe firstly the rising of agri-environmental specifications which impacts increasingly core agricultural activities in France and the EU. We point out that the driving forces behind the reform of the common agricultural policy (CAP) are neither environmental issues, nor environmental movements. For the EU, the challenge was to justify public payments to farmers on grounds which could not be challenged under World Trade Organisation rules, decoupling its CAP support program from production and introducing cross-compliance.

To assess the impact of the ecologisation process on farming systems, we examine next the case of Switzerland, a pioneering country in the quest for alternative methods to chemical pest management. We show that the spread of Integrated farming put together a technical model, developed by a

professional vanguard, and a new social deal, binding farmers' support to their contribution in the provision of nature goods to the citizens.

The institutional changes which are required to embark French farmers on environmentally sound pest management methods are discussed in conclusion – more specifically the shift from a prescription based approach to a performance based approach.

Keywords: Environmental reform, agricultural policy, pesticide issue, Integrated farming, performance based approach, payments-by-results, Switzerland, France

Introduction

Production agricole et protection de l'environnement ont été historiquement constituées comme des domaines séparés de l'action publique. Depuis l'après-guerre, les agriculteurs français et européens ont été dotés de droits prééminents sur les territoires ruraux pour assurer la sécurité alimentaire en denrées de base et leur disponibilité pour les populations. Cette modernisation de l'agriculture s'est faite avec une forte intervention publique, basée sur des mécanismes (politique des structures, organisation des marchés) favorisant l'adoption rapide des innovations proposées par la recherche tandis que la création d'aires protégées, où les activités humaines étaient sinon proscrites du moins strictement réglementées, constituait la clé de voûte des politiques de la nature.

Ce cloisonnement institutionnel et normatif a été cependant remis en cause à la fin des années 1980 sous l'effet de mouvements convergents. Les activités agricoles sont devenues la cible d'une critique environnementale qui établit un lien entre l'intensification de la production et la détérioration de ressources naturelles (Berlan-Darqué et Kalaora, 1992). Les pratiques des agriculteurs ont été ainsi placées sous le regard de la société et sont devenues elles-mêmes l'objet de normes et de régulations. Principale politique de l'Union Européenne, la politique agricole a parallèlement été soumise à un processus d'écologisation, néologisme qui désigne l'intégration d'objectifs relevant des politiques de l'environnement dans l'ensemble des politiques sectorielles au nom du développement durable. Ce nouveau référentiel de l'action publique fait par ailleurs appel à la participation de la société civile (collectivités locales, acteurs économiques, organisations non gouvernementales) dans la gouvernance du développement.

Dans une première partie, l'émergence et la généralisation des dispositifs agri-environnementaux (MAE, PHAE, BCAE, HVE) sont analysées en s'attachant à identifier les forces motrices du processus d'écologisation des politiques agricoles en Europe. Dans une seconde partie, nous avons entrepris d'évaluer dans quelle mesure et dans quelles conditions les programmes d'écologisation entraînent, là où ils sont mis en œuvre, une réorganisation des systèmes de production agricoles ou de simples ajustements à la marge. Nous nous appuyons pour ce faire sur l'expérience de la Suisse, qui a engagé plus tôt et plus résolument son agriculture sur la voie de la « production écologique ». Dans une troisième et dernière partie, nous présenterons l'état de nos réflexions sur des innovations institutionnelles mobilisables dès à présent pour engager la transition vers une gestion agri-écologique de la protection des cultures.

1 - L'écologisation des politiques agricoles en France et en Europe

Les cadres théoriques des sciences sociales de l'environnement ont été mobilisés pour analyser les réformes environnementales des politiques agricoles et leur mise en œuvre nationale. Les conditions d'un changement de régime de production sont au cœur d'un débat disciplinaire qui fait écho à celui des phytotechniciens sur le contenu des innovations et les trajectoires de transition vers des systèmes techniques fondés sur une gestion écologique le long du gradient « Efficience-Substitution-

Reconception ». Ces arènes sont principalement animées par la sociologie de l'environnement et l'économie politique. Les deux théories candidates identifiées par une revue de la littérature (Deverre et de Sainte Marie, 2008) ne font pas de référence particulière au secteur agricole ou rural, ni même au contexte européen pour la seconde, mais elles sont engagées dans une controverse de longue durée sur l'appréciation des transformations des rapports de production et d'échange associées aux réformes prises au nom de la protection des ressources naturelles. Schématiquement, le courant de la Modernisation écologique (Mol et Spaargaren, 2005) met en avant les innovations techniques et institutionnelles engendrées par la réforme environnementale. Ses chefs de file émettent l'hypothèse de la généralisation graduelle d'un régime de production écologiquement « soutenable » par incrémentation des innovations. *A contrario*, l'Engrenage de la production insiste sur les obstacles structurels qu'oppose le système de production industriel à une telle généralisation, dont le principal est le processus ininterrompu de substitution du travail par le capital, naturel en particulier (soustraction de ressources et addition des pollutions qui définit l'engrenage de la production). Ce courant critique émet quant à lui l'hypothèse qu'un changement de régime de production ne peut s'opérer sans une forte pression sociale (Gould et al., 2004).

1.1. La montée de l'agri-environnement dans la PAC

Introduits dans le dispositif de la Politique agricole commune (PAC) à l'initiative du Royaume-Uni, les contrats agri-environnementaux ont autorisé, à partir de 1986, les Etats-Membres à rémunérer leurs agriculteurs au titre de leur contribution au maintien ou à la restauration de certaines qualités de l'environnement dans l'espace rural (Règlement 797/85 CE, Art.19). Ciblée à l'origine sur des zones sensibles du point de vue de la protection des milieux naturels (biotopes, zones humides, espaces menacés d'enfrichement), l'action environnementale a gagné progressivement le cœur de l'espace de la production avec les réformes successives de la PAC.

La première réforme de 1992 a fait obligation aux Etats-membres de se doter d'un programme agri-environnemental, cofinancé désormais sur le budget de la PAC. Cette réforme, engagée en réponse à l'accumulation d'excédents structurels, a instauré la jachère obligatoire et modifié en profondeur le régime du soutien à l'agriculture en substituant des aides directes à la surface et au cheptel au système de prix garantis indépendamment des quantités produites et de leur mode de production. Les programmes agri-environnementaux demeurent basés sur le volontariat des agriculteurs mais leur vocation s'élargit : ils visent à encourager l'adoption de « méthodes de production agricole compatibles avec les exigences de la protection de l'environnement et des ressources ainsi que l'entretien de l'espace naturel » en compensant les pertes de production ou les surcoûts occasionnés par une diminution de l'utilisation des engrais, des produits phytopharmaceutiques, du chargement animal « ainsi que pour le rôle qu'ils jouent dans l'amélioration de l'environnement », considéré comme un service rendu à la société (Règlement CEE 2078/92 du Conseil).

La réforme de 2003 a approfondi le processus d'écologisation de la PAC en introduisant le principe de conditionnalité (Règlement CE 1782/2003 du Conseil). Les aides directes ont été découplées de la production et consolidées dans un « droit à paiement unique » (DPU) alloué dorénavant à l'exploitation. Pour faire valoir ce droit, l'exploitant doit respecter 19 directives ou règlements communautaires, dont 5 concernent le domaine de l'environnement (Directives Oiseaux, Habitats, Nitrates, eaux, boues d'épuration). Il doit de plus satisfaire à des objectifs allant au-delà de la réglementation : maintenir ses terres en bonnes conditions agricoles et environnementales (BCAE).

En France, la principale BCAE a concerné la surface en céréales, oléagineux et protéagineux (SCOP) de l'exploitation dont 3% devaient être consacrés à des surfaces avec couvert environnemental (SCE). Ces SCE ne recevant ni fertilisation, ni traitement phytosanitaire devaient être localisées prioritairement le long des cours d'eau.

Le Grenelle de l'environnement a accéléré le processus de déssectorisation de la politique agricole, engagé avec la régionalisation du 2^{ème} pilier de la PAC (Développement rural), en ouvrant le système de décision aux représentants de la société civile. Le projet de loi de programme issu de ce processus collégial ambitionne d'engager l'agriculture française sur la voie d'« une agriculture et une sylviculture diversifiées et de qualité, productives et durables ». Ses principales dispositions concernent la promotion de la production biologique (6% de la SAU en 2012, 20% en 2020) et la réduction de l'utilisation des produits phytopharmaceutiques de 50% d'ici 10 ans si possible au moyen de l'accélération de la diffusion de méthodes alternatives (sous réserve de leur mise au point) d'une part et d'autre part, de la certification environnementale (50% des exploitations « largement » engagées en 2012).

Au même moment et suivant son agenda politique propre, l'UE procédait à l'examen à mi-parcours de la PAC dans un contexte profondément remanié par la mise en politique du changement climatique et par les tensions sur les marchés des matières premières qui ont motivé, dès 2008, la suppression de la jachère (10% en moyenne de la sole en céréales). La France s'est saisie du bilan de santé pour mettre en œuvre le Grenelle avec les ressources et les instruments de la PAC en procédant à une redistribution des aides entre productions et entre régions. Ses principales dispositions concernent le découplage total des aides aux grandes cultures au bénéfice des éleveurs herbagers ainsi que des agriculteurs en production biologique qui accèdent ainsi aux soutiens du premier pilier. Les arboriculteurs, les viticulteurs et les maraîchers ont de même été dotés de DPU. La conditionnalité a ainsi été généralisée à l'ensemble des agriculteurs tout en étant renforcée : obligation de couverture des sols en hiver et remplacement de la BCAE « surface avec couvert environnemental » par deux nouvelles normes. Tous les exploitants disposant de terres localisées à moins de 5 m d'un cours d'eau devront implanter une bande tampon, sans plafonnement à 3% de la surface en céréales, oléagineux et protéagineux (BCAE « bandes tampons »). Les éléments du paysage sur les parcelles ou jouxtant les parcelles (partie végétalisée des bandes tampons, haies, bosquets, murets, mares, jachères mellifères et faune sauvage) devront par ailleurs représenter l'équivalent de 1% de la SAU de l'exploitation en 2010, 3% en 2011 et 5% en 2012 (BCAE « Maintien des particularités topographiques). Ces infrastructures pérennes sont présentées comme une contribution des agriculteurs à la « trame verte et bleue », autre mesure phare du Grenelle dont la mise en place est confiée aux collectivités territoriales.

1.2. Le moteur de l'écologisation : relégitimer le soutien public à l'agriculture européenne

Dans la généralisation de l'agri-environnement qui vient être retracée à grands traits, la montée des préoccupations environnementales au sein de la société, bien que présente, n'a pas été la force la plus structurante du processus d'écologisation de la PAC. Les institutions européennes ont joué un rôle moteur de ces réformes destinées à adapter l'agriculture à la nouvelle donne interne et internationale : trouver un compromis sur la contribution du Royaume-Uni dans les années 1980, désamorcer la crise budgétaire dans les années 1990, préparer l'agriculture européenne à affronter la concurrence sur des marchés globalisés dans les années 2000. L'enjeu du découplage et de la conditionnalité est ainsi de faire admettre la plus grande partie des aides du premier pilier (organisation des marchés) dans la « boîte verte » de l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC), qui correspond aux aides dont les effets sont jugés minimes en termes de distorsion de concurrence. Le marché étant considéré comme défaillant pour assurer la gestion des biens publics, l'environnement est un des principaux domaines dans lesquels l'intervention de la puissance publique est admise. L'écologisation de la PAC est ainsi à situer dans la transformation des formes d'accompagnement de l'agriculture européenne et de la légitimation de ses soutiens sur des bases non contestables au regard des règles de l'OMC. Ce faisant, la protection des ressources naturelles devient une des principales formes de justification des aides vis-à-vis des attentes de la société, au nom de laquelle les réformes sont engagées (Guyomard et Butault, 2004).

En France, les dispositifs agri-environnementaux ont d'abord et surtout été conçus comme une mesure de soutien aux éleveurs herbagers, dont les surfaces en prairies et en parcours n'étaient pas éligibles aux aides du premier pilier. Leur utilisation a concerné plus marginalement et plus récemment l'espace occupé par l'agriculture intensive au moyen de la conditionnalité. Les BCAE sont principalement axées sur la réduction des risques de pollution par les fertilisants et les produits phytosanitaires par un contrôle des matières et des flux à la source. Les normes sur la couverture des sols, les bandes tampons et les particularités topographiques ne font par ailleurs aucune référence à une intégration fonctionnelle de ces aménagements dans la conduite du champ cultivé, si bien qu'ils apparaissent comme des surfaces perdues pour la production.

D'autres pays ou régions ont cependant mobilisé dès 1992 les ressources de la PAC pour promouvoir des formes d'agriculture compatibles avec la protection des ressources naturelles. Pour identifier les conditions socio-techniques de l'écologisation des systèmes de production, nous avons effectué un détour par la Suisse, pays pionnier dans la conception et la mise en politique du modèle de la production intégrée. Bien que la Confédération Helvétique ne soit pas membre de l'Union Européenne, elle subventionnait également son agriculture qui est, après celle du Japon, la plus soutenue au monde. Les revendications des protecteurs de la nature ont de même fourni un argument aux décideurs politiques pour refonder les bases du soutien à l'agriculture sur des arguments ajustés à la nouvelle donne internationale (Chappuis et al., 2008).

2. L'écologisation à l'épreuve de la production

L'arboriculture fruitière a été un secteur précurseur dans la mise au point, en Europe, du modèle technique de la production intégrée (PI). Dès les années 1950, des zoologistes agricoles se sont inquiétés des effets des insecticides de synthèse qui ont accompagné la création du verger moderne (plantation d'arbres à basse-tige à forte densité, spécialisation sur un petit nombre de variétés commerciales). Ils constataient qu'en l'espace d'à peine une décennie, l'usage préventif et systématique de composés organophosphorés avait détruit une grande partie de l'entomofaune et des espèces insectivores utiles du verger sans parvenir à éradiquer ses ennemis. Les traitements contre le carpocapse, principal ravageur du pommier, occasionnaient ainsi des pullulations d'araignées rouges qui prenaient de vitesse les générations successives de produits acaricides mis à disposition des arboriculteurs. L'escalade des traitements conduisait à l'apparition rapide de résistances au risque qu'aucune molécule ne parvienne plus à les contenir et de placer ainsi le verger moderne dans une impasse technique.

2.1. La production intégrée en Suisse : modèle technique et contrat social

Membres fondateurs de l'Organisation Internationale de Lutte Biologique (OILB, 1956), les spécialistes suisses de la protection des cultures ont joué un rôle de premier plan dans la mise au point de techniques alternatives à la lutte chimique sans pour autant exclure la possibilité d'y recourir. Ces techniques donnent la priorité à la faune auxiliaire naturellement présente ou introduite dans le verger et aux pratiques favorisant la régulation biologique des populations d'organismes nuisibles par leurs antagonistes. La lutte chimique n'intervient qu'en dernier recours. Elle n'est déclenchée qu'à partir du moment où les ravageurs atteignent un seuil tel que les dégâts risquent de compromettre la viabilité économique de la récolte, et en évitant les insecticides polyvalents.

La mise au point de ces méthodes s'est faite en vergers commerciaux, en étroite collaboration entre la station de recherches fédérale de Changins, les stations cantonales de vulgarisation et des arboriculteurs volontaires. Cet apprentissage collectif des techniques intégrées en verger pilote a été aussitôt capitalisé dans l'enseignement professionnel, avec la mise en place, en 1962, de la première formation destinée aux arboriculteurs en Suisse romande. En 1975, les typhlodromes, prédateurs de

l'araignée rouge, avaient permis de réduire par deux le nombre de traitements acaricides et insecticides, sans toutefois stopper la spirale des traitements. Ces premiers succès ont cependant contribué à la formation des premiers groupements d'arboriculteurs en protection intégrée : Galti, créé en 1976 et Cultival, en 1986 pour ce qui concerne la Suisse romande. Les producteurs pionniers sont devenus à leur tour « moniteurs » dans l'apprentissage de la pratique des contrôles clés des ravageurs et des maladies, réalisés par petits groupes. A l'issue de ce tour des vergers, les groupes confrontaient leurs observations et statuaient sur les décisions à prendre avec le concours d'un technicien conseil cantonal. Cette organisation collective permet une circulation efficace des connaissances. Ainsi, lorsque les stations ont réalisé que les pyréthriinoïdes, mis sur le marché en 1979, éliminaient les typhlodromes, les techniciens ont aussitôt déconseillé leur usage (ils furent interdits l'année suivante). Une lutte collective, comme la confusion sexuelle, en a également été grandement facilitée.

Ces groupements fonctionnaient cependant par cooptation, en conditionnant l'adhésion à la formation de base à la protection intégrée (3 ans) dispensée à Changins. Le développement du verger moderne a par ailleurs été si rapide que dès les fin des années 1960, la qualité marchande était devenue une priorité pour les arboriculteurs suisses, qui ne pouvaient exporter à des prix compétitifs. Cette orientation a été déterminante dans l'évolution du modèle technique dans la mesure où l'obtention de fruits de haute qualité nécessitait d'intégrer l'ensemble des interventions sur le verger, considéré dans son environnement (taille et conduite de l'arbre, équilibrage de la fumure, inter-rangs, qualité technologique et organoleptique des fruits). La production intégrée (PI) en Suisse s'est ainsi constituée d'emblée comme le modèle d'excellence professionnelle en arboriculture (exploitation spécialisée, à plein-temps et produisant pour le marché) (Paratte, 2010).

Le marché s'est saisi de la production intégrée dans les années 1970, dans un contexte de sensibilisation des associations de consommateurs suisses aux résidus de pesticides, notamment sur les fruits. La fédération des coopératives Migros, principale firme de distribution alimentaire, a accompagné le mouvement à travers la mise en place son label « Migros Sano » : un accès préférentiel était réservé aux producteurs en PI et une partie de leurs coûts pris en charge, comme les analyses de sols. Les groupements d'arboriculteurs en PI ont par la suite tenté de valoriser la qualité des fruits obtenue au moyen d'un mode de production écologique en harmonisant leurs règles, les formations et les activités de conseil à l'échelle fédérale. Cette tentative de mise en place d'un label de producteurs n'a pas abouti en raison de la réforme de la politique agricole, qui a institué la production intégrée en norme pour l'agriculture suisse.

La question de son orientation future a donné lieu à un referendum en 1996. L'enjeu du vote portait sur une modification de la constitution pour y inscrire le principe de la multifonctionnalité. Les protecteurs de la nature, les associations de consommateurs et les syndicats agricoles minoritaires ont pesé dans ce débat. Les citoyens suisses l'ont tranché en acceptant de poursuivre le soutien à leurs agriculteurs mais en le fondant sur la fourniture de services écologiques à la société, qui en est désormais la contrepartie. Depuis l'Ordonnance sur les prestations écologiques requises (1998), les agriculteurs doivent inscrire leur exploitation dans un « programme national de production écologique » pour obtenir les paiements directs. Deux options sont possibles: conversion à l'agriculture biologique ou production intégrée. Quelle que soit l'option choisie, les agriculteurs doivent en outre consacrer 7% de la surface de leur exploitation (3,5% pour l'arboriculture, la vigne et le maraîchage) à des « surfaces de compensation écologique » ne recevant ni engrais minéral, ni traitement phytosanitaire.

La compensation écologique est une revendication des associations de protection de la nature. Dressant le constat qu'une protection limitée aux réserves traditionnelles était insuffisante, celles-ci ont décidé, dans les années 1990, d'étendre leur action à l'ensemble du territoire. La compensation écologique visait ainsi à conserver ou à recréer des milieux naturels dans l'espace agricole. Elle devait être appliquée prioritairement dans les régions de grande culture et d'élevage intensif de plaine. Les surfaces de compensation écologique requises ne sont pas abandonnées à elles-mêmes : elles font l'objet d'un suivi et d'une évaluation environnementale à laquelle les associations de protection de la

nature ont obtenu d'être associées comme observateurs. Depuis l'Ordonnance sur la qualité écologique de 2002, un bonus peut ainsi être attribué pour la qualité écologique de ces surfaces ou en cas de mise en réseau pour des espèces cibles (de Sainte Marie, 2010).

L'écoconditionnalité a généralisé la production écologique à l'ensemble des productions et des producteurs suisses : en 2005, 90% de la surface agricole était passée en production intégrée et 10% en agriculture biologique. L'objectif de 10% de la surface en compensation écologique a été atteint, voire dépassé, sauf en plaine.

Le passage du choisi à l'imposé a cependant eu pour effet de casser la dynamique d'innovation chez les arboriculteurs en PI. Son institutionnalisation a entraîné un afflux de néophytes, dont beaucoup adhéraient aux groupements de producteurs pour justifier des aides sans nécessairement modifier leurs pratiques de traitement. Le système suisse de délégation de service public a par ailleurs profondément transformé le rôle des moniteurs en les plaçant en position de contrôleurs. Enfin, avec l'abandon des labels PI par les distributeurs, leurs efforts n'étaient plus reconnus. Lorsqu'ils dressent le bilan du développement de la production intégrée, les professionnels reconnaissent qu'elle n'a pas résolu tous les problèmes de ravageurs mais qu'elle les a déplacés. C'est dans ces déplacements, qui sollicitent leur capacité à composer avec ce qui vit dans leur verger, qu'ils retrouvent leur motivation à innover, en s'inspirant notamment de méthodes pratiquées par les agriculteurs biologiques (Paratte, 2010).

2.2. L'écologisation : verdissement à la marge ou réorganisation de la production ?

Le développement de la production intégrée en Suisse combine un modèle technique qui intègre certains processus écologiques dans l'élaboration de la production et de sa qualité et un contrat social, qui intègre durablement « l'agriculture en accord avec la nature, respectueuse de l'environnement et des animaux de ferme » dans un projet de développement et d'occupation équilibrée du territoire (Article constitutionnel 104). Porté par une élite professionnelle, interagissant avec des structures publiques de recherche et de conseil, l'implantation de ce modèle technique a été accompagnée par les firmes de distribution puis par la refondation du soutien public sur des bases environnementales.

En France et dans l'Union européenne, où la réforme environnementale des politiques agricoles est en marche, les conditions d'une modernisation écologique la production sont-elles réunies ?

L'expérience de la Suisse atteste que le principal levier de transformation des systèmes techniques réside dans un transfert massif des soutiens publics consacrés à l'agriculture industrielle vers des modes de production plus écologiques. Bien que constamment renforcées, les ressources affectées aux programmes agri-environnementaux représentent 5% du budget de la PAC 2007-2013. Le passage de démarches contractuelles à des dispositifs normatifs a certes étendu l'action environnementale des marges vers le cœur de la production mais cette écologisation en est à ses débuts et son approfondissement est loin d'être acquis. Dans leur forme actuelle, les BCAE correspondent davantage à un verdissement spontané de la part de leurs concepteurs qu'à une réorganisation de la production autour de d'infrastructures, de moyens ou d'objectifs de production écologiques, dont ni l'administration ni la représentation professionnelle des agriculteurs ne sont, dans leur grande majorité, porteuses.

Si l'on fait l'hypothèse que l'on puisse emprunter à la Suisse le modèle technique de la production intégrée, sa mise en œuvre supposerait l'intervention d'acteurs non-agricoles, susceptibles d'accompagner la transformation des systèmes de production par des innovations institutionnelles et organisationnelles. En France et dans l'Union Européenne, la réforme environnementale a été décidée et mise en œuvre de façon bureaucratique : jusqu'à l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, les parlements avaient un simple rôle consultatif. La marge d'initiative dévolue aux représentations citoyennes et aux collectivités territoriales dans la réorientation de l'agriculture (promotion de

l'agriculture biologique et productions sous signes de qualité, circuits courts, partenariats producteurs-consommateurs-environmentalistes, ...) est encore balbutiante.

L'évaluation des réformes environnementales nécessite enfin de considérer le contenu et la portée des transformations de l'agriculture. Le récent rapport de l'OCDE sur la performance environnementale de l'agriculture couvre la période 1990-2003, qui correspond aux années précédant la 1^{ère} réforme de la PAC et à son terme (OCDE, 2008).

Tableau 1 : Performance environnementale de l'agriculture 1990-2003. Bilan pour les principaux compartiments en Suisse et dans les pays du noyau initial de l'Union Européenne (membres fondateurs et Royaume-Uni)

	Suisse	Cœur UE					
		France	RU	Allemagne	Italie	Belgique	Pays-Bas
Terre agricole	- 3.1	- 2.7	- 10.4	- 1.7	- 13.6	3.1	- 3.1
Bilan Azote /ha	- 1.0	- 16.0	- 23.0	- 22.0	+16.0	- 28.0	- 34.0
Bilan Potasse /ha	- 55.0	- 71.0	-13.0	- 75.0	- 22.0	- 45.0	- 49.0
Pesticides	- 28.0	- 10.0	- 6.0	- 11.0	+ 8.0	- 19.0	- 52.0
Energie	- 27.0	- 9.0	- 24.0	- 20.0	+ 10.0	- 6.0	+5.0
Consommation Eau	nd	- 5.0	+10.0	- 29.0	nd	nd	nd
SAU irriguée	0	+ 22.0	+ 3.0	+ 1.0	0	+67.0	+1.0
Emissions GES	- 9.0	- 8.0	- 13.0	- 11.0	- 7.0	- 10.0	- 18.0
Prairies permanentes	- 5.0	- 10.0	- 2.0	- 8.0	- 6.0	- 4.0	- 8.0

Les bilans dressés par l'OCDE font apparaître des effets très inégaux des améliorations et des dégradations environnementales en Europe (Tableau 1). Si la Suisse et les Pays-Bas font figure de pays vertueux, les terres agricoles et les milieux semi-naturels (prairies permanentes) régressent partout ou presque. L'utilisation d'engrais chimiques et de produits phytopharmaceutiques est en réduction, quoique moins nette en France (- 10% pour les pesticides), de même que la consommation de ressources naturelles par l'agriculture (eau, énergie). Toutes ces améliorations, associées aux réformes institutionnelles engagées dans les années 1990, semblent ainsi conforter la thèse du courant de la modernisation écologique.

Tableau 2 : Evolution en % annuel du nombre d'exploitation et des unités de travail en agriculture

	Suisse *	Cœur UE					
		France **	RU ***	Allemagne ***	Italie ***	Belgique ***	Pays-Bas ***
Nb Exploitations	- 2.08	- 2.58	+ 1.12	- 2.52	- 2.35	- 2.46	- 2.14
Nb UTA	- 2.16	- 2.15	- 1.78	- 2.35	- 1.79	- 1.6	- 1.48

* 1990-2007 ** 1990-2003 *** 1990-2005

D'autres données de la base OCDE sur les structures et l'emploi agricole (Tableau 2) montrent en revanche que le mouvement d'éviction et de concentration des exploitations s'est poursuivi dans tous ces pays à un rythme soutenu au cours de la même période, particulièrement en France (- 2,58 % par an pour le nombre d'exploitations et - 2,16 % par an pour le nombre d'unité de travail). Cette évolution générale accrédi terait quant à elle la thèse adverse qui attribue les améliorations environnementales à un ralentissement de l'engrenage de la production (innovations de type « efficacité » ou « substitution ») sans modifier le cours de la modernisation industrielle dans les pays où elle est bien

installée. Ce courant invite par ailleurs à considérer les effets de la réforme à l'échelle globale : les améliorations dans les pays où l'écologisation est en marche ne conduisent-elles pas à reporter les pressions environnementales sur leurs périphéries ? Et qu'en est-il ailleurs, dans les pays qui ont démantelé les soutiens à leur agriculture ? (Deverre et de Sainte Marie, 2008)

3. Des innovations institutionnelles pour favoriser les transitions vers une gestion agri-écologique : pistes de réflexion

Nous ne nous interdisons pas d'avancer l'hypothèse que l'écologisation des politiques agricoles puisse induire un processus d'écologisation des systèmes de production, depuis le glissement de techniques de substitution vers une redéfinition plus radicale dès lors qu'est remis en cause un des éléments constitutifs de ces systèmes dont la protection chimique est la clé de voûte. Dans cette hypothèse, nous présentons ici l'état de nos réflexions sur des innovations institutionnelles possibles pour engager les agriculteurs sur la voie d'une gestion agri-écologique sans perdre de vue qu'un changement de régime de production suppose une transformation conjointe des relations entre producteurs et usagers à l'échelle du système agro-alimentaire (Lamine et al., 2010).

3.1. Substituer des obligations de résultat aux obligations de moyens

Le processus d'écologisation, non limité aux politiques agricoles, s'inscrit dans un mouvement plus général d'alignement de l'action publique sur des objectifs de résultat. Leur mise en œuvre nationale ou locale s'est en revanche appuyée sur des dispositifs de normalisation des pratiques (contrats agri-environnementaux, BCAA). Outre l'agriculture biologique, des réponses aux enjeux environnementaux de l'agriculture, incluant les aspects de protection des plantes, sont également proposées par différentes agricultures à cahiers des charges telles que l'Agriculture raisonnée ou différents dérivés du concept de Production intégrée (Bellon et al., 2006). Qualifications issues d'une démarche de politique publique ou proposées par des acteurs de la production ou de la consommation, ces dénominations affichent des intentions et des degrés d'ambition divers. Mais elles ont en commun de s'engager sur le respect d'un ensemble de règles - actions autorisées, prescrites ou interdites - qui sont censées être favorables pour l'environnement, et non sur une évaluation de l'effet de ces actions sur l'état recherché, comme cela est le cas en Suisse et en Grande-Bretagne notamment où les dispositifs agri-environnementaux ont fait l'objet d'évaluations qualitatives dès leur mise en place.

Pour les agriculteurs qui conduisent leur exploitation avec la production comme objectif de résultat, les normes environnementales, publiques ou privées, apparaissent dès lors comme des contraintes ou des prestations déconnectées de cette production. Par ailleurs, cet engagement sur les seuls moyens génère une ambiguïté dans le discours puisque l'écart entre l'intention et le résultat n'est pas vérifié. Tirant le bilan de l'initiative lancée par des agences fédérales aux Etats-Unis en 1993 qui visait à faire passer 75% des surfaces cultivées en Protection intégrée (*Integrated Pest Management* ou IPM), dès l'an 2000, Ehler et Bottrell constataient à cette échéance que presque rien n'avait changé dans les pratiques des agriculteurs. Si la mise en œuvre de l'IPM a été une illusion, c'est, estiment-ils, parce qu'elle s'est limitée à encourager un ensemble de tactiques en oubliant les dimensions d'intégration et ce qu'elles requièrent de prise en compte de la complexité écologique. Leur recommandation aux décideurs politiques est d'abandonner l'objectif de l'IPM au profit d'un objectif plus identifiable pour les agriculteurs : la réduction de l'usage des pesticides et des risques qu'ils induisent (Ehler and Bottrell 2000).

Un des dispositifs proposés dans le projet de loi Grenelle 2 fait un pas dans ce sens en offrant aux producteurs et à leurs groupements une alternative aux obligations de moyens afin de réduire l'usage des pesticides de 50% d'ici 2018 si possible.

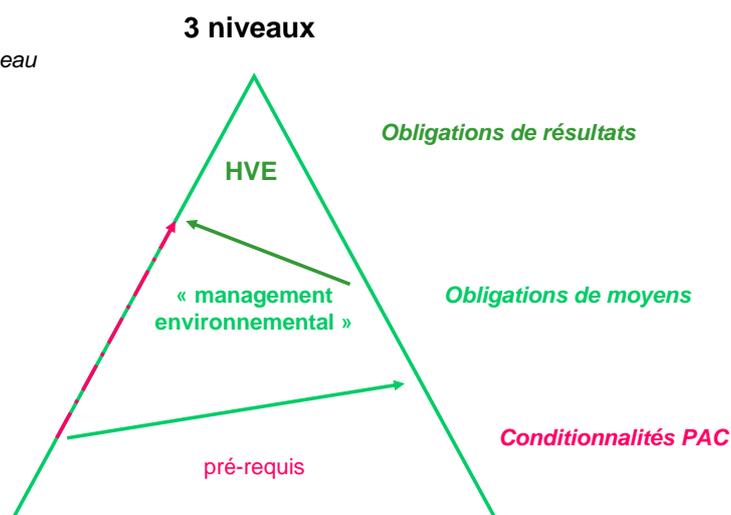
3.2. De la contrainte à l'innovation agri-environnementale ?

La certification environnementale des exploitations est un dispositif innovant quant à son contenu technique et au mode de construction de son référentiel. Celui-ci devait reconnaître les efforts déjà demandés (conditionnalité) ou entrepris volontairement par les agriculteurs. Il devait surtout proposer des indicateurs simples et valables pour l'ensemble des productions. Ces indicateurs devaient couvrir les composantes de l'environnement sur lesquelles les pratiques agricoles ont des conséquences, dont la stratégie phytosanitaire. L'élaboration du référentiel a par ailleurs été confiée à un Comité opérationnel associant administrations, organisations professionnelles et représentants de la société civile (UFC Que choisir, France Nature Environnement, Alliance pour la terre). Leurs propositions ont été testées dans cinq départements avant finalisation. Le niveau d'exigence le plus élevé (niveau 3) est enfin fondé sur des obligations de résultats (Figure 1), en laissant à l'agriculteur le choix entre deux options jugées équivalentes.

Figure 1 : Architecture du dispositif de certification environnementale

4 problématiques

- Biodiversité
- Stratégie phytosanitaire
- Gestion de la fertilisation
- Gestion de la ressource en eau



2 démarches

- Individuelle
- Collective

- L'approche globale, qui retient l'indicateur synthétique proposé par la FNE : au moins 10% de la surface de l'exploitation doit être consacrée à des infrastructures agri-écologiques (surfaces équivalent biodiversité) ET les intrants achetés (hors main d'œuvre) doivent représenter moins de 30% du chiffre d'affaires hors paiements PAC.
- L'approche thématique qui vise à obtenir une note globale supérieure ou égale à dix points pour chacun des quatre enjeux environnementaux. Cet indicateur composite est basé sur une synthèse de propositions existantes, dont celles issues des expertises scientifiques collectives confiées à l'INRA (Pesticides, Ecophyto 2018, Agriculture et biodiversité). Chaque thématique comprend plusieurs actions et niveaux d'exigence possibles, certaines actions pouvant être

basées sur des obligations de moyens. En matière de « stratégie phytosanitaire », les objectifs de résultats étaient initialement décrits par l'indice de fréquence de traitement et le pourcentage de zones non traitées. L'utilisation de méthodes alternatives à la lutte chimique (mécaniques, biologiques) a été par la suite introduite, à la demande des agriculteurs et techniciens ayant testé le référentiel (COMOP, 2009).

Avec son référentiel organisé en niveaux d'ambition croissante, la certification environnementale se présente comme une démarche de progrès, dont la direction est clairement indiquée : la réduction de la dépendance aux intrants et aux pesticides qui définit le niveau 3. L'entrée peut être directe, sans nécessairement passer par le niveau 2, qui vise quant à lui réduire l'usage des intrants et les risques de fuite dans l'environnement sur la base d'obligation de moyens. L'homologation des cahiers des charges de l'agriculture raisonnée et des démarches de management environnemental mises en place par certaines coopératives reconnaît ainsi les efforts déjà entrepris, individuellement ou collectivement, par les producteurs. La réservation du qualificatif « haute valeur environnementale » (HVE) au niveau 3 constituerait dès lors une incitation à des changements plus radicaux.

Mise en œuvre à l'échelle de l'exploitation (et non plus de la parcelle ou d'une production), la certification environnementale peut contribuer par ailleurs à replacer la stratégie de protection des cultures par rapport aux actions créditées dans les trois autres enjeux de l'approche thématique, telles que la rotation des cultures, la diversification des espèces, la fonctionnalité des haies et des bandes enherbées pour la faune auxiliaire... La démarche HVE apparaît ainsi comme une avancée dans la perspective d'une gestion écologique reposant sur la combinaison de techniques à effets partiels adaptées au contexte pédoclimatique ainsi qu'aux conditions des exploitations. Le renforcement de la protection des ressources naturelles prend par ailleurs place dans une démarche plus active et réflexive de l'agriculteur dans laquelle la notion de performance prend le pas sur celle d'obligation ou de contrainte au fil des trois niveaux.

Conclusion

La transposition de la directive européenne sur l'usage durable des pesticides soulève la question de la généralisation de la protection intégrée, et donc de sa définition. Plutôt que de normaliser les pratiques de protection des cultures, il apparaît plus pertinent de positionner la question des transitions et des ruptures conduisant vers une gestion écologique dans des dispositifs permettant de concilier performance agri-environnementale et évolutivité des systèmes de production. Pour être effectifs, de tels dispositifs supposent cependant de rendre les alternatives techniques plus compétitives.

Comme toute certification, la certification environnementale engendre une privatisation du contrôle, réalisé par un organisme tiers. Sa valorisation constitue à ce jour une question en suspens. Pour les consommateurs français et européens, l'agriculture biologique constitue la référence en matière de production respectueuse de l'environnement. Le précédent de l'agriculture raisonnée atteste de la difficulté à valoriser par un label « HVE » les produits issus d'exploitations ne s'interdisant pas l'usage d'intrants chimiques. A défaut de valorisation par le marché, la certification environnementale reviendrait alors à transférer aux agriculteurs une charge publique : le coût du contrôle de la conditionnalité, qui constitue un prérequis. La substitution d'obligation de résultats à des obligations de moyens nécessite, de façon plus générale, de recourir à des incitations économiques qui pourraient utilement s'inspirer des initiatives de nos voisins.

Le Land Use Policy Group, qui réunit les agences en charge de la protection de la nature, de l'environnement et de l'espace rural au Royaume-Uni, a ainsi sélectionné et évalué seize actions à engagement de résultats mises en œuvre sur fonds publics dans dix pays de l'Union européenne. Comparées aux MAE classiques, critiquées pour leur coût et leur manque d'attractivité pour les agriculteurs intensifs, le rapport conclut à une plus grande efficacité de ces actions en raison de leur

territorialisation et de l'engagement des agriculteurs. Les auteurs préconisent de généraliser les paiements directement liés à des résultats environnementaux en les testant sur seize territoires pilotes. Les objectifs y seront définis en concertation entre gestionnaires et agriculteurs, comme dans les réseaux écologique suisses, mais les suivis et l'évaluation *in situ* vont au-delà puisqu'ils seront réalisés à l'échelle des milieux et des paysages (Schwartz et al., 2008). Une MAE à obligation de résultats est d'ores et déjà expérimentée depuis 2007 en France. Proposée par la Fédération des Parcs Naturels Régionaux, cette mesure vise à maintenir la richesse en espèces des prairies permanentes de fauche et de pâture. L'objectif de résultat est exprimé à l'aide d'un indicateur simple, ne nécessitant pas de connaissances expertes : présence de quatre plantes indicatrices de la qualité écologique de la parcelle (fleurs) parmi une liste locale ou régionale. Les éleveurs qui ont souscrit la mesure « prairies fleuries » apprécient ce changement de mode de régulation qui fait appel à leur technicité et redonne de la souplesse de gestion. Ils y retrouvent une légitimation sociale des aides qu'ils perçoivent en se définissant comme des producteurs de lait ou de viande et de biodiversité (Plantureux et de Sainte Marie, 2010). L'approche « paiements pour résultat » dessine des alternatives pour une administration efficace de la contribution des agriculteurs à la préservation ou à l'amélioration de la qualité des ressources naturelles en phase avec la montée des services écosystémiques dans le référentiel de l'action publique au niveau international et européen.

Remerciements : *Ce travail a été réalisé avec le soutien financier de l'Agence Nationale de la Recherche dans le cadre du Programme Agriculture et Développement Durable, projet ANR- 06-PADD-59000122, GéDuPIC.*

Références bibliographiques

- Bellon S., de Sainte Marie C., Lauri P-E., Navarrete M., Nesme T., Plénet D., Pluvinage J., Habib R., 2006. La production fruitière intégrée en France : le vert est-il dans le fruit ? Le Courrier de l'environnement de l'INRA 53, 5-18, <http://www.inra.fr/dpenv/pdf/BellonC53.pdf>
- Berlan-Darqué M., Kalaora B., 1992. The Ecologization of French Agriculture. *Sociologia Ruralis* 32, 104-114.
- Chappuis J.M., Barjolle D., Eggenschwiler C., 2008. L'agriculture dans son nouveau rôle. Collection Le savoir suisse, Presses polytechniques et universitaires romandes 52, 140 pages.
- COMOP, 2009. *La certification environnementale des exploitations agricoles*, Rapport au Ministre de l'Agriculture, 16 pages + annexes (122 pages)
- de Sainte Marie C., 2010. La production fruitière intégrée en France. Leçons d'une histoire dont nous ne sommes pas les héros. In : J. Muchnik et C. de Sainte Marie (Eds.), *Le temps des SYAL. Techniques, Vivres et Territoires*, Paris, Quae-INRA: 153-170.
- Deverre C., de Sainte Marie C., 2008. L'écologisation de la politique agricole européenne. Verdissement ou refondation des systèmes agro-alimentaires ? *Revue d'Etudes en Agriculture et Environnement/Review of Agricultural and Environment Studies* 89, 83-104. http://www.raestud.eu/pagint/recherche/affiche_art.php?cid=36
- Ehler L., Bottrell D., 2000. L'illusion de la protection intégrée des cultures. Le Courrier de l'environnement de l'INRA 40, 85-88. <http://www.inra.fr/dpenv/ehlerc40.htm>
- Gould K.A., Pellow D.N., Schnaiberg A., 2004. Interrogating the Treadmill of Production. Everything You Wanted to Know About the Treadmill but Were Afraid to Ask. *Organization & Environment* 17, 296-316.
- Guyomard H., Butault J.P., 2004. La PAC de juin 2003 et les négociations agricoles multilatérales à l'OMC : compatibles ? *INRA Sciences Sociales* 4-5.

Lamine C., Meynard J.M., Bui S., Messéan A., 2010. Réductions d'intrants : des changements techniques, et après ? Effets de verrouillage et voies d'évolution à l'échelle du système agro-alimentaire. *Innovations Agronomiques* 8, 121-134

Mol A.P.J., Spaargaren, G., 2005. From additions and withdrawals to environmental flows. Reframing debates in the Environmental Social Sciences. *Organization & Environment* 18, 91-107.

OCDE-OECD, 2008. *Environmental Performance of Agriculture in OECD Countries Since 1990*, 576 pages.

Paratte R.. *Piloter la nature pour produire. (Re)Composer des agents biologiques, chimiques et humains chez les arboriculteurs suisses et français*, Thèse pour le doctorat en anthropologie sociale et ethnologie, Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales, INRA, région PACA (soutenance fin 2010)

Plantureux S., de Sainte Marie C., 2010. Engagement de résultat agri-écologique et concours agricole pour favoriser l'action collective en faveur de la biodiversité, INRA, http://www.inra.fr/agriculture_biodiversite/agriculture_et_biodiversite/definir_et_evaluer

Schwartz G., Moxey A., McCracken D., Huband S., Cummins R., 2008. An analysis of the potential effectiveness of a Payment-by-Results approach to the delivery of environmental public goods and services by Agri-Environment Schemes, Land Use Policy Group, Final Report N°23192, 92 pages, www.lupg.org.uk