



HAL
open science

Nouvelle gouvernance agricole et politique environnementale : harmonisation ou conflits d'objectifs ?

Audrey Rivaud

► **To cite this version:**

Audrey Rivaud. Nouvelle gouvernance agricole et politique environnementale : harmonisation ou conflits d'objectifs ?. 2007. hal-00541935

HAL Id: hal-00541935

<https://hal.science/hal-00541935>

Preprint submitted on 15 Dec 2010

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.

NOUVELLE GOUVERNANCE AGRICOLE ET POLITIQUE ENVIRONNEMENTALE

HARMONISATION OU CONFLITS D'OBJECTIFS ?

Audrey Rivaud

IFREMER – CREIF TEIR, Université de Poitiers

Résumé :

La prise en compte du contexte international, notamment dans le cadre des négociations au sein de l'organisation mondiale du commerce, a conduit à une réforme très importante, en 2003, de la politique de soutien à l'agriculture. Parallèlement, les préoccupations environnementales et la nécessité d'intégrer les objectifs relatifs au développement durable se posent comme des priorités pour le modèle agricole. C'est autour de ces deux piliers que s'articule la nouvelle gouvernance agricole.

En adaptation aux mutations contextuelles, on constate l'émergence de logiques productives différenciées de la part des agriculteurs. En reprenant la grille d'analyse de Salais et Storper (1993) traditionnellement employée pour décrire le secteur secondaire, il est possible de conclure à l'émergence de mondes de production dans l'agriculture. On voit en effet très clairement se dessiner des stratégies mettant en œuvre des processus variés et fabricant des produits à destination de marchés distincts.

Toutefois, cette analyse des mondes agricoles nous conduit à nous interroger sur la pertinence de la régulation actuelle compte tenu de ses objectifs en matière de développement durable. Effectivement, malgré les avancées certaines de la gouvernance agricole en ce qui concerne la gestion intégrée des ressources naturelles, on voit apparaître des contradictions qui nous amène à conclure à un renforcement nécessaire des efforts, notamment en matière de cohérence territoriale, pour sortir d'un modèle de société ignorant la finitude des ressources naturelles.

INTRODUCTION

Le caractère fini et fragile de la biosphère, accentué par le réchauffement climatique rapide et la dégradation de la qualité de l'air, ainsi que la pénurie prévisible des ressources en eau en appellent fortement à rechercher des techniques de production, et plus généralement un mode de développement, davantage respectueux de l'environnement.

Au cœur de ces enjeux, le modèle agricole intensif, qui a connu son apogée en Europe durant la deuxième moitié du 20^{ème} siècle, est pointé du doigt en raison des dérives qu'il a engendré, notamment en termes de pollution de l'eau et des sols. C'est donc en premier lieu au secteur primaire que s'adressent les demandes relatives au développement durable.

Par ailleurs, le contexte international et les pressions exercées par les partenaires commerciaux de l'Union européenne lors des négociations de l'OMC¹, conduisent l'agriculture sur le chemin de la libéralisation croissante.

Ce double défi d'une production concurrentielle et qualitative, respectueuse de la nature et des hommes, auquel se trouvent aujourd'hui confrontés les agriculteurs, transparait dans les choix qui sont opérés au niveau des politiques de régulation de cette activité, et principalement dans la politique agricole commune (PAC). Depuis sa mise en place, la PAC a eu vocation à répondre aux attentes de la société (cf. encadré 1). Les accords du Luxembourg du 26 juin 2003, en modifiant radicalement le système d'attribution des aides, incarnent une fois encore le nouveau compromis agricole passé entre les paysans européens et la société. Ce dernier se fonde à la fois sur des interactions plus fortes entre la production agricole et les marchés et sur la reconnaissance explicite de la multifonctionnalité agricole, c'est-à-dire qu'il est admis « *qu'en même temps qu'elle produit des biens alimentaires, l'agriculture accomplit des fonctions sociétales (...): entretien des milieux naturels, contribution à la biodiversité, à l'occupation du territoire, à la production de biens culturels (paysage, patrimoine rural, produit du terroir, etc.), à l'emploi dans les zones rurales, à la sécurité alimentaire en quantité et en qualité, etc.* » (H. Delorme, 2004, p.11). Ainsi, la nouvelle PAC suit deux grandes lignes de conduite (cf. encadré 1) : la distribution des aides indépendamment du volume de production et la réorientation des ressources mises à disposition des agriculteurs pour des programmes consacrés à l'environnement, à la qualité et au bien-être des animaux et au développement local, par le principe de la modulation (Bureau J-C., 2007).

¹ Organisation Mondiale du Commerce.

Encadré 1 : l'évolution de la politique agricole commune

Les temps du compromis productiviste

En 1962, les six États fondateurs de la Communauté Économique Européenne (CEE)², alors déficitaires dans la plupart des productions agricoles et marqués par les pénuries d'après-guerre, instaurent la politique agricole commune (PAC). Les objectifs de cette politique figuraient déjà dans le traité de Rome :

- accroître la productivité de l'agriculture en développant le progrès technique et en assurant le développement rationnel de la production ainsi qu'un emploi optimum des facteurs de production ;
- assurer un niveau de vie équitable à la population agricole ;
- stabiliser les marchés ;
- garantir la sécurité alimentaire à des prix raisonnables pour les consommateurs.

La PAC est alors devenue le moteur du développement d'une agriculture intensive, dont les objectifs principaux étaient avant tout quantitatifs (au détriment, dans un premier temps, de préoccupations environnementales), ce qui a notamment propulsé la France au rang de deuxième puissance agricole mondiale, derrière les États-Unis.

Jusqu'en 1992, la réalisation des objectifs s'appuyait, entre autres, sur les organisations communes de marché (OCM). Elles avaient pour vocation de stabiliser les marchés et d'assurer un revenu décent aux agriculteurs, par l'intermédiaire des prix de soutien (prix garantis aux agriculteurs souvent supérieurs aux prix du marché mondial).

La politique structurelle représentait le deuxième instrument de la PAC : sa mission était de restructurer les exploitations européennes en encourageant, par diverses mesures, l'agrandissement de la superficie des parcelles.

En outre, la PAC protégeait les agriculteurs de la concurrence internationale en instituant des barrières protectionnistes aux frontières communautaires.

Le système d'aides instauré était donc un système d'aides couplées à la production. N'ayant pas à se soucier de la demande (les débouchés étaient, en effet, assurés par l'UE), il suffisait aux exploitants agricoles d'augmenter la productivité sur leur exploitation pour voir leur revenu s'accroître de façon proportionnelle³.

A partir des années 1970, les objectifs de la PAC étaient largement atteints et l'Europe est devenue excédentaire pour certaines productions. Le modèle agricole européen, contesté pour son coût et ses dérives (surproduction importante dans certains domaines), a montré ses premières limites. La course aux rendements a, quelquefois fortement, endommagé l'environnement : par exemple, l'utilisation de produits phytosanitaires, d'engrais, a entraîné une dégradation importante de la qualité des sols et de l'eau ; le ruissellement, accentué depuis l'agrandissement des parcelles, accroît les problèmes d'inondations et accélère le transfert des polluants vers les cours d'eau. Des réformes ont donc été nécessaires pour adapter la politique agricole aux nouveaux enjeux. Ainsi, en 1992, la PAC connaît un premier remodelage d'importance avec l'instauration d'aides à l'hectare et la diminution du prix de soutien. En 1999, ces derniers sont de nouveau réduits. Le volet environnemental est clairement introduit et se présente désormais comme le deuxième pilier de la PAC. Enfin, le 26 juin 2003, le modèle agricole européen est une nouvelle fois remanié en profondeur.

Libéralisation et multifonctionnalité

Les accords du Luxembourg furent appréhendés, par la France notamment, comme une « révision de mi-parcours » de la réforme de 1999. Néanmoins, pour se préparer aux négociations de l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC), à l'élargissement de l'Union Européenne aux pays d'Europe centrale et orientale et pour répondre aux attentes sociétales, ce qui devait être un simple réajustement et un état des lieux des mesures prises en 1999 est devenu une réforme en profondeur de la politique agricole.

La nouvelle PAC affiche trois objectifs principaux :

- permettre à l'agriculture de s'adapter aux besoins du marché et au contexte international ;
- renforcer la capacité de l'agriculture à répondre aux demandes de la société en matière de préservation de l'environnement et de qualité des produits ;
- garantir les dépenses agricoles dans le budget européen, même dans une Europe à 25 ;

La réforme de 2003 va modifier radicalement les modalités de financement du secteur agricole communautaire.

La commission propose une orientation plus prononcée vers le désengagement de l'UE dans la gestion des marchés agricoles. Ceci en attribuant un paiement unique par exploitation pour les agriculteurs de l'UE, indépendant de la production : c'est la consécration du découplage des aides, depuis longtemps préconisé par l'OCDE (Organisation de Coopération et de Développement Économiques). Les droits à paiement uniques (DPU) sont constitués à partir de la moyenne

2 Belgique, Pays-Bas, Luxembourg, Allemagne, France, Italie

3 Cette politique a donc permis une mécanisation et un développement du progrès technique importants. Tout ce qui permettait d'accroître les rendements était financièrement valorisé.

des aides dont a bénéficié l'agriculteur sur les années 2001, 2002, 2003. Ils sont donc calculés en fonction d'une référence historique. Néanmoins, si ce paiement est déconnecté de la production, il est subordonné au respect de normes en matière d'environnement, de bien-être des animaux, ainsi qu'à l'exigence du maintien de toutes les terres agricoles dans des conditions agronomiques et environnementales satisfaisantes : c'est la conditionnalité des aides.

Par ailleurs, le deuxième pilier de la PAC, consacré au développement rural, est renforcé avec la mise en oeuvre d'un mécanisme de prélèvements financiers obligatoires sur les aides directes (directement affectés à la politique de développement rural).

Le découplage des aides, même s'il est partiel pour certaines productions, représente la véritable « révolution » de la politique agricole commune de 2003. Il est instauré dans le but de rompre tout lien entre les aides communautaires et l'acte de production. Les agriculteurs ne seront plus contraints de produire pour

percevoir les aides européennes, mais seulement soumis au respect des exigences relatives à la conditionnalité. Ce mode de subvention bouleversera certainement le raisonnement traditionnel de gestion des exploitations agricoles.

La réforme de juin 2003 est un témoin de la tendance générale de l'économie à la libéralisation. Néanmoins, en attribuant des aides aux agriculteurs sans aucun lien avec la production et en renforçant les mesures relatives au développement rural et à la protection de l'environnement, le nouveau compromis agricole reconnaît expressément la capacité de l'agriculture à produire des aménités rurales et le besoin de rémunérer ces fonctions.

L'échéance de 2013 représente la date buttoir d'une nouvelle refonte de la politique agricole, qui encrera certainement davantage les logiques de marché dans le modèle de l'agriculture. Toutefois les objectifs environnementaux devraient également conserver leur importance.

Si le changement profond des attentes de la société envers l'agriculture s'exprime en partie à travers la PAC version 2003, la rupture paradigmatique se situe au-delà de la réforme du mode d'attribution des aides. On observe aujourd'hui un véritable éclatement des missions des exploitants agricoles, ce qui conduit à une remise en cause des logiques traditionnelles, tant au niveau macroéconomique qu'au niveau microéconomique. Le modèle de l'agriculture productiviste, qui a prévalu jusque dans les années 1990, était basé sur un objectif simple s'imposant à l'ensemble des exploitations. Il s'agissait d'optimiser les rendements afin d'accroître la production et de garantir la sécurité alimentaire. Il existait réellement un « schéma type » des entreprises agricoles, ce qui a conduit à une cohérence et une cohésion très forte de l'ensemble de la profession (agriculteurs, organismes de conseil, chambres d'agriculture, etc.). Le modèle agricole actuel est plus complexe, certainement moins linéaire, et il amène les exploitants à se positionner par rapport à leur projet entrepreneurial selon des critères d'efficacité moins homogènes. C'est sur ce point que s'opère le véritable clivage.

Ainsi, la performance est à redéfinir en intégrant notamment l'un des éléments clés de l'agriculture d'aujourd'hui : la variable environnementale⁴. Cette dernière s'exprime à travers les innovations institutionnelles relatives à la régulation du secteur agricole, par la valorisation des externalités positives à l'aide de l'ensemble des soutiens accordés au titre du deuxième pilier de la PAC pour encourager les actions environnementales et de développement local d'une part, et à

⁴ Nous entendons par « variable environnementale », l'ensemble des contraintes relatives au respect de l'environnement, mais également des notions relatives à l'entretien de la biodiversité et des espaces ruraux.

travers la volonté de limiter les externalités négatives en conditionnant l'attribution des aides au respect d'un certain nombre de mesures agri-environnementales, d'autre part. En outre, les consommateurs adressent eux aussi des signaux forts aux agriculteurs en faveur de méthodes de production plus respectueuses de la planète, intégrant d'autres critères que la simple sécurité alimentaire dans des logiques de filières économiques (Poux X., 2006 ; De Gasquet O. 2006).

Malgré la confusion qui existe à l'heure actuelle entre les exigences en termes de compétitivité internationale et de rentabilité, et les exigences en termes d'agriculture durable, la notion d'environnement est l'une des lignes directrices du nouveau modèle agricole, d'abord à travers les politiques de soutien, ensuite à travers les attentes de consommateurs. C'est incontestablement autour des enjeux environnementaux que la performance prendra un nouveau sens.

En focalisant notre attention sur les incidences de ce que l'on pourrait appeler « le choc environnemental », on est conduit à s'intéresser aux adaptations mises en place au sein des structures productives pour intégrer la nouvelle variable. Au regard des différents défis qui ont été lancés au monde rural depuis la deuxième guerre mondiale et en dépit de l'image relativement figée des modes de productions agricoles, les paysans font preuve d'une grande réactivité aux mutations contextuelles. Ils réalisent un certain nombre d'innovations, principalement organisationnelles, et se restructurent, finalement assez rapidement.

Le défi de la durabilité soulève cependant plusieurs interrogations. Au-delà des questionnements relatifs aux ruptures des stratégies productives, qui comme nous le soutenons, conduisent à l'émergence d'une diversité des mondes de production agricoles, il semble pertinent de rendre compte de l'efficacité des politiques publiques de régulation dans leur impact réel sur l'environnement. En effet, compte tenu des innovations organisationnelles induites par les innovations institutionnelles, certaines incohérences ont déjà été constatées. L'éclatement des modèles productifs a tendance à limiter l'influence des mesures d'une régulation unifiée.

L'objectif de ce papier est de présenter, dans un premier temps, l'émergence des mondes de production agricoles consécutive aux évolutions contextuelles et notamment à l'introduction de la variable « environnement », à la lumière des analyses proposées par Salais et Storper (1993), en nous appuyant sur l'exemple de la région Poitou-Charentes (sources statistiques DRAF, CRA et CER 79). Cependant ce travail a vocation à dépasser le simple constat, c'est pourquoi nous chercherons, dans un deuxième temps, à mettre en évidence les écueils de la régulation actuelle qui limitent la mise en œuvre d'une véritable gestion intégrée des ressources naturelles, afin de

conclure sur les adaptations, voire les innovations, qui devraient être réalisées, en rétroaction, au niveau institutionnel.

INTEGRER L'ENVIRONNEMENT A LA NOTION DE PERFORMANCE : L'EMERGENCE DE MONDES DE PRODUCTION

Face aux changements profonds du contexte agricole, on observe une véritable remise en cause des pratiques et des itinéraires techniques vulgarisés dans les années 1950 (CER, 2007). En effet, l'agriculture doit aujourd'hui satisfaire les besoins de proximité et les attentes en matière de qualité et d'environnement et en même temps, elle doit être en mesure de proposer une production de masse pour les filières agro-industrielles. La multiplicité des objectifs assignés aux agriculteurs conduit à une remise en cause de la vision traditionnelle des exploitations et une redéfinition des contours du concept de performance agricole. Ces ruptures paradigmatiques provoquent l'émergence de mondes de production, au sens entendu par Salais et Storper (1993).

L'éclatement du modèle agricole unique

La deuxième moitié du 20^{ème} siècle a vu naître, en France notamment, une agriculture performante en termes de quantité produite et de rendements. Les politiques agricoles, dont la PAC est depuis 1962 l'un des principaux piliers, mais également les organismes de recherche et les établissements financiers, ont œuvré dans un sens commun, celui de la modernisation du secteur agricole. On a vu alors se dessiner un modèle type des exploitations en réponse aux objectifs d'accroissement des rendements, et ce, grâce à des mesures de soutien au revenu agricole se révélant d'une grande efficacité⁵. Toutefois, les enjeux stratégiques de l'agriculture moderne ne se concentrent plus uniquement sur les quantités produites. Les notions de services deviennent primordiales, tant au niveau des consommateurs (dimension qualitative), qu'au niveau des territoires (multifonctionnalité agricole). Les incidences à l'échelle microéconomique se caractérisent à travers le flou qui existe aujourd'hui autour du concept de l'exploitation agricole.

⁵ Il est important de noter que l'émergence du modèle productiviste ne résulte pas, en ces termes, des objectifs initiaux de la politique agricole commune. En réalité, ce sont les conditions de la mise en œuvre de la PAC (prix garantis pour pallier les instabilités du marché et assurer un niveau de vie équitable à la population agricole) qui ont conduit à l'adoption de stratégies communes de la part des exploitants. Ces derniers, en suivant une logique de maximisation de leur revenu, ont logiquement cherché à augmenter leurs rendements.

Une nouvelle vision des exploitations agricoles

La notion de l'exploitation agricole a fortement évolué ces dernières années, d'une part en rapport à la définition des missions des agriculteurs, d'autre part sur un plan plus microéconomique, dans l'organisation même des entreprises.

L'agriculture est véritablement un secteur stratégique et c'est notamment la raison pour laquelle les grandes puissances économiques, Etats-Unis et Union européenne en tête, ne peuvent pas se résoudre à laisser les lois du marché gouverner intégralement le résultat des exploitants agricoles⁶. Ce phénomène s'explique par la fonction nourricière de l'agriculture et l'importance de l'autosuffisance alimentaire, et il devrait prendre d'autant plus de poids au regard des prévisions démographiques à l'horizon de 2050 à l'échelle planétaire. Par ailleurs, le secteur agricole est aujourd'hui sollicité pour pallier l'appauvrissement en ressources énergétiques fossiles. On observe donc un accroissement de la demande de produits non alimentaires. Ces deux tendances structurelles pourraient légitimer un retour à une vision du métier des paysans centrée sur l'acte de production, comme on a pu connaître en France jusque dans les années 1990. Pourtant, l'environnement, comme nous l'avons montré dans l'introduction, reste une priorité absolue de la société. C'est pourquoi la nouvelle vision de l'exploitation agricole ne peut plus se limiter à l'acte de produire. Les pratiques doivent nécessairement s'adapter pour préserver les milieux naturels, tout en étant apte à répondre à une demande grandissante.

Outre ces changements macroéconomiques relatifs à la vision du métier de l'agriculteur, sur le plan microéconomique, il est également important de dépasser l'image de l'exploitation agricole des années 1960, fondée sur une main d'œuvre principalement familiale, sur la propriété des moyens de production et du foncier. Cette unicité « homme-outil-foncier » a désormais tendance à être remise en cause par des logiques de projets, parfois différenciés, selon qu'il s'agisse du projet patrimonial, du projet entrepreneurial et du projet technique. (*Chiffres sur la modification des statuts des exploitations à amener et autres indicateurs pour étayer cela*)

Chacune de ces trois composantes fait l'objet d'une jonction cohérente, mais elles peuvent néanmoins être distinctes. En effet, chaque projet est autonome avec un modèle de développement, une performance et des règles de fonctionnement propres, à court et moyen terme. Ceci implique de mobiliser des compétences spécifiques dissemblables d'une composante à l'autre et donc conduit à des structurations juridiques et techniques éventuellement différentes, mais dans un souci permanent de cohérence (CER, 2007).

⁶ Ceci n'est pas sans poser de problèmes aux pays en développement qui n'ont pas les moyens de soutenir leur secteur primaire.

Cette conception de la gouvernance de l'entreprise agricole permet alors de comprendre plus facilement et de mettre en lumière la diversité des stratégies et des positionnements des exploitations françaises. Elle amène également à redéfinir la notion de performance, dans la mesure où cette dernière ne sera plus uniquement fonction des résultats économiques (Vidal C. et Marquer P., 2002), mais aussi, entre autres, de la qualité environnementale de la production et du projet de vie de l'exploitant.

La notion de performance à redéfinir

Pendant longtemps, la notion de performance agricole se limitait à des objectifs de volumes produits importants devant intégrer une maîtrise relative des coûts de production. Puis un certain nombre de dimensions en rapport à la sécurité alimentaire et à la qualité des produits ont été prises en compte, sans radicalement bouleverser les contours de la performance. La réforme de la PAC de juin 2003, plaçant les agriculteurs davantage en phase avec les prix de marché, et l'introduction des attentes sociétales en matière d'environnement viennent bousculer cette représentation classique.

Dans un premier temps, il convient de revisiter le concept de performance économique, particulièrement pour les productions soutenues par la politique agricole commune, afin d'atteindre une certaine compétitivité à l'échelle internationale. Les exigences quant à la rentabilité sont aujourd'hui difficiles à atteindre et elles portent un sens différent de celui du modèle productiviste. En effet, il s'agit d'abord pour les agriculteurs de dégager un résultat d'exploitation hors aides, ce qui implique d'intégrer un nouveau raisonnement de gestion. Il s'agit ensuite d'être capable de se prémunir contre les risques liés à la volatilité des prix de façon individuelle, alors que ces mêmes risques furent longtemps assumés collectivement par l'intermédiaire des organisations communes de marché. Les agriculteurs se trouvent confrontés à des logiques de marketing, de management économique et d'optimisation technique.

Dans un deuxième temps, si la performance économique reste l'un des éléments majeurs de l'approche de la performance agricole, dans la mesure où, à l'image des autres acteurs économiques les exploitants cherchent à atteindre un optimum, elle n'est plus le seul paramètre à prendre en compte. La volonté de reconnaître les diverses fonctions de l'agriculture transforme nécessairement les exigences mais aussi l'évaluation de ces performances (Laurent C., Maxime F. et *al.*, 2003). Les objectifs relatifs à l'environnement apparaissent également au premier plan, à la fois au niveau de la réglementation, au niveau de la conditionnalité des aides de la PAC, mais aussi au niveau de la demande sur les marchés. Ceci donne lieu à un certain nombre d'actions de la part des paysans, comme par exemple la conception de Système de management de la qualité

et/ou de l'environnement (SMQE). Ces derniers se présentent comme des alternatives aux approches strictement réglementaires de la qualité.

Enfin, les projets des exploitations, que nous avons présenté dans le paragraphe précédent et les projets de vie entrent aussi, avec de plus en plus d'importance, dans la détermination de la performance, particulièrement en ce qui concerne les installations non issues du milieu agricole : cadre de vie, temps disponible, engagement sociétal, deviennent des critères importants.

La notion de performance est désormais flexible et multiforme. Elle pourrait se définir comme étant la capacité à satisfaire les finalités exprimées de manière explicite dans le projet professionnel et de vie des exploitants, en intégrant la dimension environnementale à des degrés variables. En d'autres termes, l'agriculture évolue dans un univers multidimensionnel qui suppose que l'exploitation soit abordée sous des angles nouveaux, dans la mesure où il s'agit de devenir compétitif sur les marchés, tout en intégrant des exigences environnementales et de gestion territorialisée et collective.

Considérant l'exploitation agricole comme une organisation complexe confrontée aux défis de la compétitivité internationale et de l'internalisation des effets externes, positifs ou négatifs, notamment en ce qui concerne les problèmes de gestion environnementale, nous postulons l'émergence de mondes de production, ces derniers répondant de manière différenciée à la nouvelle définition de la performance agricole.

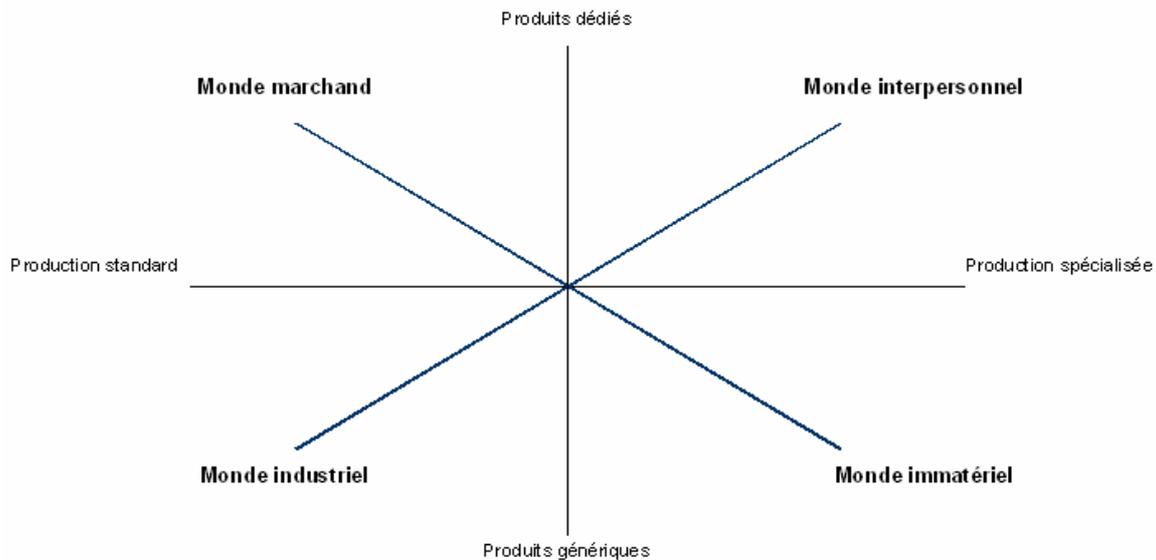
Les mondes de production agricoles

Les tendances structurelles que nous venons de présenter, donnent lieu à différentes stratégies d'adaptation des entreprises agricoles et malgré l'individualisation des projets de développement des exploitations, il est possible d'identifier des mondes de production caractéristiques répondant à des logiques spécifiques.

Salais et Storper élaborent en 1993 une grille d'analyse de la société post-fordiste en considérant qu'il existe une *pluralité des mondes possibles*. La construction théorique de ces *mondes de production* a vocation à apporter des éléments de compréhension relatifs aux « *modalités possibles de la coordination économique entre les personnes, les produits, les conventions, les registres d'action élémentaires et les formes d'incertitude auxquelles sont confrontés les agents économiques* » (Salais R. et Storper M, 1993, p.19). Ainsi, les auteurs identifient des logiques de coordination entre producteurs et consommateurs qui se différencient suivant deux grandes dimensions : d'une part, la nature des produits selon qu'ils soient génériques, c'est-à-dire anonymes quant à leur destination, ou qu'ils soient dédiés à un segment particulier de la

demande, d'autre part le processus de production, ce dernier pouvant être standard et ne nécessiter aucune compétence spécifique ou spécialisée, auquel cas il implique la mobilisation de compétences et de savoir-faire particuliers. Ces deux dimensions permettent d'identifier quatre mondes de production possibles : le monde industriel, le monde marchand, le monde interpersonnel et le monde immatériel (cf. figure 1).

Figure 1 : les mondes de production



La grille de lecture de Salais et Storper offre des outils d'analyse qui peuvent être transférés au secteur agricole. En effet, enrichie de la conceptualisation évolutionniste, elle nous permet d'élaborer une typologie de modèles de production face à la prise en compte du choc environnemental dans les exploitations agricoles. On note cependant qu'au niveau des entreprises, seuls trois des quatre mondes trouvent une illustration. Le monde immatériel, qui est celui de la création, notamment scientifique, est assuré en France par des organismes de recherche extérieurs aux entreprises (INRA, Cémagref, entres autres), c'est la raison pour laquelle nous ne traiterons pas de ce cas dans ce papier.

Le monde industriel ou la persistance de la logique productiviste

Parmi les comportements d'adaptation aux mutations du secteur agricole, certains exploitants font le choix de pérenniser les modèles productifs qu'ils ont mis en œuvre durant les premiers temps de la politique agricole commune. Ce type de stratégie relève des logiques du monde industriel. Effectivement, il nécessite une production de masse destinée à des marchés étendus et composés de demandeurs considérés comme anonymes. Les produits génériques ne sollicitent pas de compétences spécifiques, mais au contraire une standardisation industrielle du processus

de production, afin d'optimiser les investissements. On retrouve alors les productions céréalières vendues au tout venant sur les marchés mondiaux et l'ensemble des productions intensives, qui pour faire face à la concurrence se placent systématiquement dans des logiques de diminution des coûts et de maximisation des rendements, en cherchant à simplifier le processus productif de façon à réaliser des économies d'échelle⁷. Ce modèle productif passe par une augmentation des échelles de production, une spécialisation des exploitations agricoles et une simplification des tâches.

La filière bio-carburant s'insère précisément dans ce schéma productif. En effet, malgré la perception très positive des cultures à destination énergétiques au niveau sociétal, les quantités nécessaires à la production d'éthanol et de bio-diesel apportent une nouvelle justification au modèle productiviste (cf. *infra*). Pourtant, les analyses de l'INRA restent très prudentes quant au bilan énergétique des bio-carburants de première génération (Sourie J-C., Tréguer D, et *al.*, 2005) et en ce qui concerne le bilan environnemental, ce dernier semble réellement décevant.

En reprenant les termes des théories évolutionnistes, les agriculteurs qui se positionnent en faveur de ce type de stratégie adoptent des comportements routiniers, notamment en raison de la mémorisation des compétences de l'organisation. Les entreprises agissent de façon systématique face à des situations connues et elles ont tendance à répéter les actions qui se sont déjà révélées satisfaisantes. Les adaptations relatives aux exigences environnementales se cristallisent autour des contraintes réglementaires et d'attribution des aides selon le principe de l'éco-conditionnalité. Les exploitations réalisent des ajustements à la marge de leur processus de production afin de ne pas subir de pénalités financières trop importantes.

Le monde marchand ou le modèle de l'agriculture contractualisée

Au vu de la diversification des gammes de produits présents sur les linéaires des distributeurs, on est amené à considérer l'existence d'un véritable modèle de l'agriculture « contractualisée ». On entend par là, les productions s'inscrivant dans des démarches de contrats qui intègrent des éléments de traçabilité sur le processus de production, qu'il s'agisse d'agriculture raisonnée, de valorisation liée au terroir, ou encore de produits AOC (Appellation d'Origine Contrôlée). Ces démarches productives s'apparentent à ce que Salais et Storper appellent le monde marchand, dans la mesure où ce dernier est le monde des produits standards, mais dédiés à une demande

⁷ On notera cependant que les compétences des exploitants restent tout à fait déterminantes par rapport aux résultats de l'entreprise agricole, dans la mesure où il s'agit de produire du « vivant ». Si les compétences relatives au processus en lui-même sont génériques, les agriculteurs doivent mobiliser un ensemble de savoir-faire spécifique pour gérer les contraintes externes à l'entreprise : climat, fertilité des sols, entre autres. Toutefois, ces contraintes s'appliquent quel que soit le modèle productif retenu (dans une moindre mesure pour les productions hors-sol).

particulière. La concurrence entre les producteurs s'établit autour d'une différenciation des produits appartenant à une même gamme, par l'intermédiaire de conventions, ou plus précisément dans le cas de l'agriculture contractualisée à travers une certaine transparence sur les techniques de production (Sauvée L et Valceschini E, 2003). Les actions relatives à l'intégration de la variable environnementale sont différentes de celles du monde de production industriel, car elles dépassent les simples contraintes réglementaires. La notion d'innovation organisationnelle est ici bien présente, dans la mesure où l'entreprise agricole peut décider d'élargir ou de modifier l'ensemble de ses compétences, à travers une adaptation du système productif, afin d'être davantage en adéquation aux contraintes de l'environnement au sens socio-économique du terme (Bouba-Olga O., 1999), et de mieux répondre aux attentes formulées par l'aval de la filière (Poux X., 2006).

Le développement du modèle de l'agriculture contractualisée s'inscrit pleinement dans ces logiques, afin de répondre aux attentes des consommateurs français qui associent la qualité des produits notamment pour leur santé, aux conditions de production. C'est alors qu'on voit se développer un ensemble de marques mettant en avant les techniques productives respectueuses de la nature et des animaux. L'essentiel de la communication se réalise autour de ces questions. En outre, ce modèle pallie, sous une certaine forme, le désengagement de la collectivité en matière de gestion des risques, dans la mesure où les contrats peuvent être envisagés comme une modalité privée de sécurisation des ventes.

Le monde interpersonnel ou le modèle de l'agriculture « engagée »

Le monde de production interpersonnel est celui des produits dédiés et spécialisés, fabriqués selon des compétences et des savoir-faire propres aux entreprises qui les mettent en œuvre. Les rapports entre les producteurs et les consommateurs reposent sur des notions de confiance, de réputation, et de partage de valeurs communes. On retrouve notamment dans ce monde de production des produits à forte composante en services.

Le modèle de ce que l'on appelle l'agriculture « engagée » s'intègre tout à fait dans ces logiques. Nous entendons par là, l'ensemble des démarches allant au-delà des actions de certification pour prendre en compte la variable environnement. Cela comprend les exploitations pratiquant l'agriculture biologique, mais il est également possible d'y intégrer, à titre d'exemple, les projets relatifs au développement de l'agro-tourisme ou encore des projets de fermes pédagogiques. Ce type de démarche est certes mis en place dans une optique de valorisation de la production, mais, au-delà, il s'agit en général d'un engagement presque militant reposant sur des valeurs fortes comme la nécessité d'inscrire le système dans des logiques de développement durable et/ou de

maintien d'un certain dynamisme en zones rurales. La commercialisation de ces productions est d'ailleurs souvent réalisée en circuit court (vente directe notamment).

En termes évolutionnistes, on se situe ici dans des régimes entrepreneuriaux, qui sont souvent le fait d'acteurs *a priori* extérieurs au secteur. Effectivement, les caractéristiques propres au régime entrepreneurial telles que, l'élargissement de l'ensemble des compétences, des connaissances nouvelles codifiables et une valeur économique attendue fortement incertaine, se retrouvent dans le modèle de l'agriculture engagée.

La typologie que nous venons d'élaborer permet une nouvelle fois de souligner la diversité des logiques et des structures de production. Il est important de noter que ces modèles productifs agricoles ne sont pas nécessairement incompatibles entre eux. Ils répondent en effet à des segments de marché différenciés, ce qui implique que « les différentes agricultures » soient relativement peu en concurrence. Toutefois, les enjeux en termes de développement durable sont primordiaux quel que soit le monde de production, et les efforts consentis par certains systèmes ne doivent pas être compensés par la négative par des modèles ignorants les contraintes environnementales.

Etant conscient que l'environnement est un problème global, on est néanmoins en droit de s'interroger sur l'efficacité de la nouvelle gouvernance agricole face à la variété des mondes de production.

LES MONDES DE PRODUCTION AGRICOLES FACE AUX OBJECTIFS ENVIRONNEMENTAUX : QUELLE EFFICACITE DE LA NOUVELLE REGULATION ?

Suite à la description des adaptations du secteur agricole aux règles du jeu actuellement à l'œuvre, il nous semblait important de confronter les effets réels des nouveaux comportements aux objectifs de la régulation en matière d'environnement.

En amont, nous souhaitons revenir sur le concept de gestion intégrée des ressources naturelles, notamment pour le bon déroulement des activités économiques d'un territoire dépendantes des biens environnementaux, et sur les progrès amenés par la réforme de la politique agricole commune de 2003 par rapport à cette notion.

Toutefois, malgré les ambitions affichées de la nouvelle gouvernance agricole sur la question environnementale, on voit apparaître certaines contradictions. En effet, la régulation au sens

stricte⁸ peut conduire à des effets pervers, compte tenu de la relative rigidité des conditions d'attribution des aides PAC. En outre, la promotion de l'agriculture verte, par le soutien des cultures à vocation énergétiques s'avère ne pas prendre en considération la problématique du développement durable d'une façon globale.

Intérêt d'une gestion intégrée des ressources naturelles

Dans la lignée des théories institutionnalistes, nous considérons que les institutions jouent un rôle probant dans le comportement des agents économiques, dans la mesure où ces derniers évoluent dans un univers complexe où l'hypothèse d'information parfaite n'est pas crédible. Les agents agissent, en effet, en fonction d'une rationalité limitée (Simon H, 1959), dans un environnement historique, social et institutionnel qui n'est pas neutre. C'est la raison pour laquelle les politiques mises en place pour encadrer l'activité économique sont déterminantes, et d'autant plus dans un secteur comme l'agriculture réputé pour sa gestion publique.

En matière d'environnement, objet d'étude privilégié des externalités pour lequel la théorie standard n'apporte que des solutions limitées, la régulation s'avère être également fondamentale. L'intégration, dans des domaines de plus en plus étendus, du concept de gestion intégrée des ressources naturelles marque la volonté de considérer l'environnement de façon plus transversale afin de limiter les incohérences.

Eclairage sur le concept de gestion intégrée

La gestion intégrée des ressources naturelles est une notion extrêmement usitée depuis une dizaine d'années et elle fait l'objet de nombreuses recherches. Toutefois, force est de constater que malgré la présence du concept dans de nombreux textes législatifs⁹ et programmes d'aménagement des territoires¹⁰, il n'existe pas à l'heure actuelle de définition claire (Petit O., 2006). Cependant, nous entendons ici par gestion intégrée des ressources naturelles, selon une acception consensuelle, le fait de considérer l'environnement dans sa globalité sans oublier les interdépendances qui existent entre les différents écosystèmes, en prenant également en compte les aspects historiques, sociologiques et économiques du fonctionnement des territoires.

Les politiques environnementales ont souvent comporté le défaut d'être segmentées et de ne pas traiter les questions environnementales à une échelle pertinente. A titre d'illustration, la politique de l'eau menée au niveau européen est tout à fait significative. A partir de 1975, plus de trente directives ont été adoptées dans le domaine de la pollution de l'eau douce et de l'eau de mer.

⁸ On entend par là les mesures relatives à l'éco-conditionnalité des aides.

⁹ La notion de « gestion intégrée » est notamment employée dans la Directive cadre sur l'eau de 2000.

¹⁰ On pense par exemple au programme européen de gestion intégrée des zones côtières (GIZC).

L'édifice réglementaire se traduisait par une grande complexité et un manque de lisibilité et il relatait le caractère fragmenté et sectoriel de la politique européenne de l'eau (Garrec C., 1997). Alors que ces différents textes visaient tous *in fine* la préservation des milieux aquatiques et des ressources en eau, le manque de cohérence constituait paradoxalement un frein à une véritable stratégie de long terme de la gestion de l'eau. L'adoption de la directive cadre sur l'eau (DCE) en 2000, qui se substitue à toutes les autres directives, prône une approche globale et intégrée de la ressource en eau en mettant clairement un terme à la gestion sectorielle qui a prévalu jusqu'alors. Le cas de la politique de l'eau nous permet de souligner la nécessaire prise en compte d'une ressource dans sa globalité. En dépassant la gestion de l'environnement au sens stricte (préservation des écosystèmes), la gestion intégrée des ressources naturelles devrait également permettre de surmonter les problématiques de conflits d'usage qui existent actuellement autour des biens environnementaux. En effet, nous l'avons précisé plus haut, la coordination de l'ensemble des acteurs d'un territoire ayant à mobiliser une même ressource, est tout à fait primordiale pour le dynamisme d'un espace anthropique.

Au-delà de l'harmonisation des politiques environnementales en elles-mêmes, il est en outre essentiel de considérer les interactions avec les autres politiques (énergie, transport, industrie, etc.). Il s'avère que les politiques agricoles, notamment, se sont souvent trouvées en contradiction avec le respect de la nature.

Les avancées de la nouvelle gouvernance agricole en matière de gestion intégrée

Pendant longtemps, la politique agricole commune, pilier central de la régulation agricole, et les politiques environnementales ont été menées de façon disjointe et non cohérente. En effet, l'incitation à l'augmentation de la productivité agricole s'est réalisée par l'intermédiaire d'une exploitation plus intensive des terres et par une utilisation massive d'intrants. On a également observé des dérives conséquentes en matière d'utilisation des ressources en eau pour la mise en œuvre des cultures irriguées à plus fort rendement, d'autant plus accentuées par la mise en place des primes à l'irrigation. L'existence des prix de soutien garantis à un niveau élevé s'est accompagnée d'une dégradation de la qualité des milieux. La réforme de la PAC de 1992 a entamé en partie la déconnexion qui existait précédemment entre les quantités produites et le soutien public et elle a intégré des éléments relatifs à la réduction des pollutions agricoles (Daucé P., 2003). Cependant son effet est resté limité.

A ce titre, la réforme de 2003 présente une véritable avancée. En effet, par l'intermédiaire du découplage, elle instaure une séparation complète (ou qui a vocation à le devenir) entre la production et l'attribution des aides. Si d'un point de vue sémantique, les termes de « gestion

intégrée » ne figure pas dans les textes officiels de la politique agricole commune, il est possible de considérer qu'il n'existe plus d'opposition de principe en politique environnementale et politique agricole. Cette réforme est donc la manifestation d'un premier pas vers des politiques plus « intégrables » et plus « coordonnables », ouvrant la porte à la possibilité de poursuite d'objectifs communs.

Par ailleurs, l'instauration de l'éco-conditionnalité des aides et l'importance accordée à la multifonctionnalité agricole par l'intermédiaire du deuxième pilier sont également des indicateurs de la volonté d'inscrire l'agriculture dans des démarches de meilleure prise en compte des ressources naturelles. Sur ce dernier point, la politique agricole vient alors renforcer la politique environnementale qui contraint déjà l'ensemble des exploitations agricoles au respect d'une réglementation de plus en plus stricte, en reliant, pour les entreprises soutenues au niveau européen, l'attribution des aides au respect d'un certain nombre d'exigences : obligations réglementaires¹¹, bonnes conditions agricoles et environnementales (BCAE)¹² et le maintien des pâturages permanents. En cas de non-respect des critères de la conditionnalité, les droits à paiement uniques sont réduits proportionnellement au risque ou au dommage concerné.

La récente réforme de la politique agricole commune affiche donc des objectifs en matière d'environnement qui cadrent davantage avec la notion de gestion intégrée des ressources naturelles, bien que cela ne soit pas formulé de façon si explicite. Toutefois, en ajoutant l'autre volet de la nouvelle gouvernance agricole, relatif au rétablissement de la relation entre les agriculteurs et le marché, on a pu constater un éclatement des structures productives, ces dernières faisant appel à des logiques différentes qu'il s'agisse de la production en elle-même, de la commercialisation, mais également de la prise en compte des enjeux environnementaux. On est donc amené à confronter les impacts réels de la régulation agricole actuelle aux objectifs de qualité des milieux naturels, compte tenu de l'existence des mondes de production agricoles.

L'ambiguïté des effets de la nouvelle gouvernance en termes de gestion intégrée

Les innovations institutionnelles, ayant entre autre vocation à améliorer la prise en compte de l'environnement, se sont accompagnées d'innovations organisationnelles et techniques dans les exploitations agricoles. A la place d'une unification du modèle de l'agriculture qui se

¹¹ Annexe III du règlement CE n°1782/2003 du 29 septembre 2003. Ces obligations concernent dix huit directives.

¹² Annexe IV du règlement CE n°1782/2003 du 29 septembre 2003. Les BCAE sont déterminées au niveau national mais portent sur quatre thèmes définis au niveau communautaire : la protection des sols de l'érosion, le maintien du niveau des matières organiques du sol, le maintien de la structure des sols et l'assurance d'un niveau minimal d'entretien afin d'éviter la détérioration des habitats.

structurerait autour des notions de multifonctionnalité et de préservation des milieux naturels, on constate un éclatement en mondes de production qui donne lieu à une prise en considération variée des enjeux environnementaux, selon la définition de la performance adoptée par les différents modèles (cf. p.9). Si le nouveau cadrage de l'agriculture laisse présager d'une certaine amélioration en matière de gestion intégrée des ressources naturelles, celui-ci conduit néanmoins à des contradictions, notamment en raison d'une inadéquation entre les outils de la régulation et les moyens qu'elle devrait s'accorder pour répondre plus correctement à ses ambitions. Nous illustrerons cela dans un premier temps, en présentant les limites que peuvent comporter les mesures agri-environnementales et celles relatives à la conditionnalité des aides, puis nous mettrons la lumière sur un exemple marquant des contradictions de la nouvelle gouvernance agricole dans un deuxième temps, en nous intéressant à l'ambivalence de la filière biocarburants par rapport aux objectifs initiaux de la régulation agricole, dans la mesure où ce modèle de « l'agriculture verte » apporte une nouvelle légitimation aux logiques du monde de production industriel.

Des impacts nuancés des mesures agri-environnementales et l'éco-conditionnalité

Toutes les exploitations agricoles sont soumises à des règles concernant les procédés productifs. Compte tenu de la montée des préoccupations environnementales et de la sensibilité forte aux questions sanitaires de la part des consommateurs, l'agriculture se situe véritablement dans un système contraint en termes d'acceptabilité des pratiques.

Parallèlement à la réglementation, on a vu se développer un ensemble de mesures agri-environnementales (contrat territorial d'exploitation, puis contrat d'agriculture durable, entre autres), donnant lieu à un soutien supplémentaire, dans le but de promouvoir des logiques plus intégrées par rapport à l'environnement. Néanmoins, la gestion des aides a été telle qu'elle a fréquemment donné lieu à des effets d'aubaine, sans réellement nécessiter un changement des pratiques. C'est la raison pour laquelle certaines études (Barbet et Baschet, 2005), concluent à un bilan mitigé de ces mesures, bien que le constat soit également à imputer à la faiblesse du budget consacré à ce type de programme et à l'incapacité de contrecarrer les impacts des mesures incitatives contradictoires.

Toutefois, le développement récent des politiques publiques en matière d'agriculture et d'environnement porte sur l'éco-conditionnalité. En accordant un intérêt plus particulier aux exploitations devant répondre aux exigences liées à la conditionnalité, on voit apparaître des stratégies au niveau individuel allant à l'encontre des intentions premières du nouveau dispositif d'attribution des aides. Plusieurs exemples viennent étayer cette affirmation (*point à documenter*

plus largement), comme le cas de remise en culture de certaines prairies, ou encore l'arrachage de haies en raison d'une inadéquation entre les surfaces déclarées et celles réellement cultivées pouvant entraîner une réfaction, parfois importante, des aides PAC.

Ces distorsions soulignent l'écart qui existe entre les aspirations de la régulation et ce qu'elle implique formellement. Tout en gardant en mémoire la difficulté de mettre en place des mesures efficaces à une grande échelle, sans que les coûts de transaction et de contrôle ne soient prohibitifs, on est en droit de mettre en évidence le manque de territorialisation des politiques publiques, pour mettre en œuvre une véritable gestion intégrée. A l'instar de la politique de l'eau qui se réalise en fonction des contraintes hydrographiques, et non pas administratives, il conviendrait de s'appuyer sur des zonages adéquats de l'espace rural davantage propices à la visée d'une agriculture respectueuse de l'environnement, ce qui permettrait par ailleurs de décliner et d'adapter les instruments et les objectifs aux besoins et aux potentialités de chaque zone (Taubert M., 2007), et donc de tenir compte de la diversité des mondes de production agricoles dont nous avons fait état dans la première partie. Ainsi les conditions d'une véritable coordination entre l'ensemble des activités humaines qui interagissent sur un territoire seraient réunies.

Enfin, le dispositif de régulation se concentre principalement sur l'« agriculteur » comme agent principal, sinon unique, du système agricole, devant intégrer des règles de production et des modes de calcul économique favorables à l'environnement par diverses mesures et incitations (Mollard A., et al., 2002). Or cette vision comporte l'inconvénient majeur de ne pas prendre en compte les interactions entre les agriculteurs, leurs partenaires économiques et tous les acteurs des espaces ruraux. Pourtant, il pourrait être bien plus efficace de rechercher une évolution des pratiques agricoles en essayant de modifier les stratégies de l'ensemble des acteurs impliqués, plutôt que de chercher à agir exclusivement et uniformément à la base, à travers les règles, et les instruments économiques que nous avons évoqués. Les organismes stockeurs, notamment, auraient un rôle très important à jouer par rapport à l'emploi des divers engrais et produits phytosanitaires ou encore dans le choix des semences qu'ils conseillent et vendent. Il convient donc, d'intégrer des considérations en relation avec la filière en amont et en aval pour accroître la cohérence de la nouvelle régulation dans sa composante environnementale.

Le cas de la filière biocarburants

L'exemple de la filière biocarburants met en lumière un autre problème de compatibilité évident entre les objectifs de gestion intégrée vers lesquels la nouvelle gouvernance agricole tend et leur traduction concrète. En effet, les dispositifs de régulation de l'agriculture laissant le pas à la

politique énergétique, en ce qui concerne les cultures non alimentaires destinées à la production de carburants, ne se donnent pas les moyens de prendre en considération l'ensemble des modèles de production agricoles. C'est alors que des paradoxes apparaissent.

Ainsi, dans le cadre des politiques de limitation des gaz à effets de serre et de la lutte contre le réchauffement climatique¹³, et dans le contexte actuel de renchérissement du baril de pétrole, les biocarburants sont présentés sous un angle très favorable. En effet, pressés par les craintes d'une pénurie de pétrole et les engagements d'incorporation de 5,75% de biocarburants dans les carburants fossiles à l'horizon de 2010 (valeur recommandée par la Directive 2003/30/CE, dite « promotion des biocarburants »), les gouvernements européens mènent une politique très incitative.

La mise en place des cultures à destination énergétique représente la première étape de la valorisation de la biomasse. Cela concerne, en France, la culture du blé et de la betterave pour la production de bioéthanol et la culture du colza pour le biodiesel. Le remplacement d'une partie du carburant fossile par l'EMHV (issu de l'huile de colza et mélangé au gazole) permet de relâcher légèrement la contrainte sur l'offre de gazole. L'éthanol pourrait également être mélangé directement à l'essence, mais ce cas de figure reste à l'heure actuelle minoritaire pour des raisons techniques qui devraient être rapidement dépassées.

Ce modèle, parfois appelé « agriculture verte », se fonde donc réellement sur des objectifs environnementaux, en s'inscrivant dans le programme relatif à la qualité de l'air. Toutefois, il convient de nuancer des effets de la mise en place de cette filière sur les milieux naturels, notamment sur les sols et sur la ressource en eau. Il importe de garder à l'esprit d'une part que, pour l'heure, le bilan énergétique par hectare de terre est dans l'ensemble moyen et d'autre part les coûts de production sont élevés (Sourie J-C., Tréguer D, et *al.*, 2005). Pour la production d'éthanol, les écarts au niveau mondial sont tout à fait marquants. Alors que pour l'Union européenne (sur la betterave) le coût net est de 707 \$ par tonne, il est presque deux fois moins élevé aux Etats-Unis (365 \$ par tonne avec du maïs) et il est encore inférieur au Brésil (276 \$ par tonne avec de la canne à sucre)¹⁴. Relativement au bilan énergétique, les évaluations récentes de l'INRA¹⁵ montrent que les rendements de la production d'éthanol de blé et de betterave sont assez faibles, dans la mesure la production d'énergie est seulement 30% supérieure à la

¹³ Les biocarburants constituent désormais un élément central du dispositif de diminution des émissions de CO₂ dans les transports.

¹⁴ Source : OCDE (Smeets).

¹⁵ Il convient de préciser qu'il existe actuellement une controverse quant à l'évaluation du bilan énergétique des biocarburants. La méthode d'évaluation comptable mise au point par l'ADEME DIREM en 2002 est nettement plus optimiste que la méthode systémique (CONCAWE EUCAR 2004). Les écarts significatifs quant aux estimations ne sont pas sans incidence par rapport à la viabilité du modèle. L'INRA, et particulièrement Sourie J-C, Tréguer D. et *al.* (2006), se positionnent en faveur de la méthode systémique.

consommation d'énergie fossile dans le processus productif. Le bilan énergétique est meilleur en ce qui concerne la production de biodiesel, mais la culture du colza observant de faibles rendements, entre en compétition avec les cultures alimentaires. Ceci nous amène donc à relativiser doublement la viabilité du modèle économique des biocarburants, en France tout du moins. Il semblerait d'autant plus que les retombées microéconomiques pour les agriculteurs soient surtout tangibles tant que la jachère PAC est valorisée. Au-delà, c'est-à-dire lorsque les biocarburants remplacent les cultures agricoles, les retombées s'amenuisent fortement. Même si au niveau macroéconomique les évaluations apportent des éclairages plus favorables, Sourie, Tréguer et *al.* (2006) concluent que « *les résultats énergétiques et économiques des biocarburants de première génération ne sont pas suffisamment décisifs pour faire de ces énergies renouvelables une alternative autre que limitée à l'épuisement des ressources pétrolières. Dans ces conditions, comme aux Etats-Unis, on fonde beaucoup d'espoirs sur les biocarburants de deuxième génération utilisant les ressources lignocellulosiques, co-produits et cultures* ».

Malgré le soutien prudent des organismes de recherche au développement des programmes de biocarburants, la position du ministère de l'agriculture est claire : promouvoir le développement de l'agriculture verte, notamment sur le grand arc ouest de la France, afin d'approvisionner l'usine de trituration de Saint-Nazaire. Compte tenu des écarts de compétitivité au niveau international, mais aussi des engagements européens quant au taux d'incorporation de biocarburants, on voit se dessiner une nouvelle légitimation du modèle de l'agriculture productiviste, qui passe en outre par des soutiens économiques importants pour les filières (politique fiscale), et par la distribution, dans le cadre de la PAC, d'aides à l'hectare d'un montant de 45 euros pour les cultures destinées à la production de biocarburants (Bureau J-C, 2007). Dans la logique du monde de production industriel, le paradoxe entre nouvelle gouvernance agricole et orientation des exploitations est ici évident. Sous couvert de la préservation de l'environnement, un modèle particulièrement agressif pour les sols et la ressource en eau (du fait notamment de l'utilisation intensive d'intrants) se met en place¹⁶. Le développement de la filière prévaut ici sur le développement territorial, alors que ces deux dimensions devraient être menées conjointement.

¹⁶ On constate déjà en Amérique Latine et dans le Sud Est asiatique des effets très inquiétants en terme de déforestation.

Si les objectifs de la régulation agricole actuelle se portent largement en faveur d'une plus grande intégration de l'environnement par l'agriculture, on observe cependant certaines incohérences quant aux impacts réels. Ce constat soulève des interrogations quant à la mise en œuvre effective d'une véritable gestion intégrée des biens environnementaux et quant à la résolution des conflits d'usage qui existent actuellement. En effet, l'éclatement des mondes de production agricoles engendre des clivages au sein de la profession qui vont à l'encontre des aspirations initiales de la nouvelle gouvernance du secteur primaire, et il semblerait que le dispositif de régulation à l'œuvre ne soit pas en mesure de dépasser ces incohérences. Les mesures agri-environnementales et celles relatives à l'éco-conditionnalité manquent d'une certaine logique de filière, tout en faisant preuve de failles quant à la dimension territoriale, alors que dans le cas de la filière biocarburants les logiques de territoire font cruellement défaut pour espérer intégrer la variable environnementale dans sa globalité.

CONCLUSION

Le contexte de l'agriculture a fortement évolué ces dernières années et a donné naissance à une régulation du secteur s'appuyant à la fois sur le rétablissement du lien entre les exploitants agricoles et le marché, et sur une prise en compte renforcée de l'environnement et de la multifonctionnalité dans les processus de production. Ce nouveau cadrage a donné lieu à un éclatement du modèle agricole traditionnel et on voit aujourd'hui clairement se dessiner des mondes de production agricoles, à la manière de ceux décrits par Salais et Stroper dans les années 1990 pour caractériser le secteur industriel. Ces mondes de production émergent, notamment en raison d'une définition plus large de la performance agricole, que celle qui était entendue jusqu'au milieu des années 1980. En effet, cette dernière repose désormais sur des critères multiples et elle permet l'existence de logiques productives différenciées.

Toutefois, en accordant une attention particulière aux objectifs environnementaux portés en étendard par l'actuelle gouvernance, on a pu souligner certains écueils quant à la gestion intégrée des ressources naturelles. L'existence, à travers les mondes de production, non plus d'une agriculture mais de plusieurs agricultures implique une prise en compte différente de la notion d'environnement. Pourtant, la régulation reste relativement unifiée et s'effectue à des échelles territoriales manquant de pertinence. Dans le cadre de la reconnaissance de la multifonctionnalité agricole, il semble important de concevoir conjointement les logiques de développement sectoriel et les logiques de développement territorial, afin de garantir un certain niveau d'accumulation sur un territoire, de maintenir les activités économiques et de protéger les ressources naturelles (H.

Delorme, 2004). Au regard du développement de la filière des biocarburants, il semblerait que ce pan de la gouvernance agricole pêche encore.

Cela nous amène à conclure sur l'importance de reposer la question de l'évaluation de la performance des systèmes de production. Ce point est encore largement insurmonté « *dans la mesure où la difficulté d'évaluer les différentes fonctions d'une exploitation ne tient pas tant à la nécessité de considérer simultanément les différents objectifs (il existe pour cela des modèles (...)), qu'à la difficulté de préciser quels sont les critères d'évaluation, les niveaux d'organisation et les échelles de temps pertinents pour appréhender les performances* » (Laurent C., Maxime F, et al., 2003, p. 785).

BIBLIOGRAPHIE

- Barbut L. et Baschet J-F., 2005, « L'évaluation des politiques de soutien de l'agro-environnement », *Notes et études économiques*, n°22, ministère de l'Agriculture, p 37-68.
- Bouba-Olga O., 1999, *Changement technique et espace*, Thèse de doctorat ès Sciences Economiques, Faculté de Sciences Economiques, Université de Poitiers, 293 p.
- Bureau J-C., 2007, *La politique agricole commune*, Collection Repères, La Découverte, 121 p.
- CER, 2007, *L'exploitation flexible agricole : le mouvement clé de la performance agricole demain ?*, Groupe de Veille économique du réseau CER France, document de travail, à paraître en juin 2007.
- Commission des communautés européennes, 2007, *Rapport de la commission au conseil concernant la mise en de la conditionnalité*, mars.
- Daucé P., 2003, *Agriculture et monde agricole*, La documentation française, Paris, 159 p.
- De Gasquet O., 2006, *Notre agriculture, nouvelle PAC nouveaux enjeux*, Librairie Vuibert, Paris, 293 p.
- Delorme H. (dir), 2004, *La politique agricole commune : anatomie d'une transformation*, Presse de la fondation nationale des Sciences Politiques, 403 p.
- Garrec C., 1997, *L'eau et la ville en droit communautaire*, Publications du Centre de Recherches Européennes, Université Rennes I, Editions Apogée.
- Laurent C., Maxime F, Mazé A., Tichit M, 2003, « Multifonctionnalité de l'agriculture et modèle de l'exploitation agricole : enjeux théoriques et leçons de la pratique », in Actes du colloque international de la Société française d'économie rurale 21-22 mars 2002, 2003, *La multifonctionnalité de l'activité agricole et sa reconnaissance par les politiques publiques*, SFRER/Educagri éditions/CIRAD, 767-794.
- Loyat J. et Petit Y., 2002, *La politique agricole commune (PAC) : un enjeu de société*, 2^{ème} édition, La documentation française, Paris, 192 p.
- Mollard A., Chatellier V., et al., 2002, « Vers une gestion intégrée agriculture-environnement ? Diagnostic, solutions, perspectives », Les dossiers de l'environnement de l'INRA, Agriculture, territoire, environnement dans les politiques européennes, août, p. 129-152.
- Mollard A., 1995, « L'agriculture entre régulation sectorielle et régulation globale », in Boyer R. et Saillard Y. (dir.), 1995, *Théorie de la régulation : l'état des savoirs*, La Découverte, Paris, p. 333-340.

- Petit O., 2006. *Eau et développement durable : vers une gestion intégrée ?*, Colloque international « le développement durable sous le regard des sciences et de l'histoire : de la réflexion aux pratiques éducatives et de formation », Arras, Octobre.
- Poux X. (coord.), 2006, *Agriculture environnement et territoire. Quatre scénarios à l'horizon 2025*, La documentation française, 222 p.
- Rivaud A., 2004, *Les impacts de la politique agricole commune sur la ressource en eau pour le bassin versant de la Charente*, rapport de stage UEP, Faculté de Sciences économiques, Université de Poitiers.
- Salais R. et Storper M., 1993, *Les mondes de production : enquête sur l'identité économique de la France*, Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales, Paris, 467 p.
- Sauvée L. et Valceschini E., 2003, « Agro-alimentaire : la qualité au cœur des relations entre agriculteurs, industriels et distributeurs », in *Déméter 2004 Economie et stratégies agricoles*, Armand Colin/VUEF, Paris, p. 181-226.
- Simon H., 1959, « Theories on decision making in economic and behavioural science », *American Economic Review*, Vol. 49.
- Sourie J-C., Tréguer D., Rozakis S., 2005, « L'ambivalence des filières biocarburants », *INRA Sciences Sociales Recherches en économie et sociologie rurales* n°2, décembre.
- Taubert M., 2007, « Politique environnementales et agriculture », in *INSEE Références 2007*, p 207-212.
- Vidal C. et Marquer P., 2002, *Vers une agriculture européenne durable. Outils et méthodes*, Educagri Edition, 111 p.