

# **Entreprendre l'évaluation environnementale de la politique agricole commune : quels enjeux méthodologiques et politiques pour la recherche ?**

**Une position programmatique en rupture avec une recherche qui n'examine que les mesures agri-environnementales de la Pac en négligeant les effets environnementaux des mesures agricoles. Objectif : faire évoluer le débat décisionnel pour faire progresser l'intégration de l'environnement dans la Pac.**

par **Xavier Poux (1)**  
Asca - Engref

N ombreuses sont les sphères de débat public dans lesquelles la question des conséquences environnementales de la Politique agricole com-

mune (Pac) se trouve posée de manière insistante. Des négociations sur la justification de la Pac dans le cadre de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) [1] (2) au débat grand public, relayé de manière croissante par les médias nationaux, en passant par le débat politique sur l'orientation de l'agriculture en France ou à la Commission européenne [2], [3], l'évaluation environnementale de la Pac est largement requise.

**L'évaluation environnementale de la Pac, en tant qu'ensemble de politiques, est un sujet particulièrement mal couvert dans les travaux de recherche, et particulièrement en France.**

À l'instar d'autres débats publics concernant l'agriculture (3), les chercheurs se trouvent ainsi naturellement « convoqués » à divers titres, dans leurs travaux de recherche ou dans le cadre d'expertises finalisées, pour éclairer l'action publique. La réalité de cette demande sociale peut se lire dans l'essor des travaux à l'interface agriculture et environnement entrepris depuis une dizaine d'années dans les grands instituts de recherche

publics, et particulièrement ceux impliqués dans les thèmes agricoles (Inra, Cemagref, Cirad notamment). Pourtant, l'examen des travaux scientifiques que nous avons pu entreprendre dans le cadre d'une recherche récente pour le ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement sur les relations entre agriculture et biodiversité [4], [5], ainsi que la participation à différents colloques européens sur le thème Pac et environnement (4) nous ont conduit au constat — partagé par d'autres auteurs [6], [7] — que l'évaluation environnementale de la Pac, en tant qu'ensemble de politiques (voir encadré n° 1), était un sujet particulièrement mal couvert dans les travaux de recherche, et particulièrement en France.

Ainsi, excepté le cas particulier des mesures agri-environnementales (5), rares sont les travaux qui procèdent d'une réelle démarche d'évaluation environnementale des principales composantes de la Pac telles que le régime des aides aux grandes cultures, par exemple, alors que de telles mesures sont celles ayant l'impact environnemental le plus net [8] (l'encadré n°1 donne un aperçu d'ensemble de la politique agricole commune). Comme exceptions, on peut ainsi citer les travaux d'instituts anglais [9] ou d'ONG (WWF),

### Encadré n°1 : Un aperçu sur les principales composantes de la Pac

La politique agricole commune est constituée d'un ensemble de mesures relatives à deux grandes catégories d'objectifs : la régulation des marchés des principaux produits agricoles et l'accompagnement du développement des exploitations et des structures agricoles. Elle a connu une série de réformes et d'adaptations ayant conduit aux réformes de 1992 (dite réforme de Mc Sharry) et 1999 (dans le cadre de l'Agenda 2000, ayant débouché sur les accords de Berlin). La dernière réforme est prévue pour durer jusqu'en 2006 et doit faire l'objet d'une évaluation en 2003 (« *mid-term review* ») La régulation des marchés se fait dans le cadre d'Organisations communes de marchés (OCM) spécifiques aux principaux produits européens : lait, viande bovine, céréales, oléagineux, ... (certains, comme le porc ou les volailles, restant néanmoins en dehors du dispositif communautaire). Depuis la réforme de 1992, les principales OCM reposent essentiellement sur un régime d'aides et de primes directement versées aux producteurs. Le lait fait exception en s'appuyant sur un régime de quotas visant à réguler l'offre en amont. Les actions relatives au développement des exploitations,

et plus largement d'actions de développement rural sont rassemblées depuis la réforme de 1999 dans le " deuxième pilier de la Pac ", intégrant des mesures structurelles et d'accompagnement. C'est dans ce pilier que sont intégrées les mesures agri-environnementales — instaurées en 1992, consistant en des contrats souscrits volontairement par des agriculteurs, moyennant la rémunération de pratiques agricoles favorables à l'environnement — mais aussi les mesures territorialisées (zones défavorisées, de montagne,...) ainsi que celles relatives à l'installation des jeunes agriculteurs, à la modernisation des exploitations. Avec environ 38 milliards d'euros annuels sur la période 2000-2006, les mesures de soutien de marché se taillent la part du lion et, en leur sein, celles relatives au soutien des cultures arables (céréales et oléo-protéagineux) qui consomment près de la moitié du budget. Les mesures du deuxième pilier, y compris les mesures agri-environnementales (MAE), devront consommer environ 4 milliards d'euros par an, avec une ventilation variable des différentes mesures selon les options choisies par les États membres. En France, avec environ 2 milliards de F, le budget des MAE devrait représenter moins de 5 % des aides à l'agriculture.

ceux de certains chercheurs français en économie rurale [10] ou, plus récemment, les travaux réalisés pour les agences de l'eau françaises [11], [12]. Malgré l'existence d'analyses pertinentes sur le sujet — et nous en oublions certainement en plus de celles citées ici — on peut faire le diagnostic de l'absence d'une « masse critique » des travaux à portée évaluative. Ceux-ci se présentent de manière sporadique, sans constituer un champ de recherche cohérent et bien structuré, clairement lisible.

De cet état de fait, il découle que le débat entre défenseurs d'une PAC relevant d'une « écologisation progressive » (pour reprendre les termes même de la Commission) et leurs opposants se règle à coup d'exemples et de contre-exemples, d'évolutions tantôt positives, tantôt négatives en matière d'agriculture et d'environnement.

Cette insuffisance — quantitative et qualitative — des travaux de recherche sur la question peut être mise en regard du caractère confus du débat, auquel il manque un cadre permettant de resituer les différents arguments relatifs aux effets de la Pac sur l'environnement. Faute d'un investissement adéquat de la problématique par les chercheurs, il est au total difficile de s'y retrouver entre :

- ✓ les effets de la Pac sur l'agriculture (sans préciser les conséquences pour l'environnement),
- ✓ ceux de l'agriculture en général sur l'environnement (sans préciser ce qui découle spécifiquement de la Pac),
- ✓ et, partant, sur les effets à attendre sur l'environnement de réorientations de la Pac.

## **L'évaluation environnementale de la Pac pour l'aide à la décision publique : quel cadrage méthodologique ? Quelle spécificité de la question ?**

La question traitée dans cet article est ainsi celle du cadrage méthodologique et théorique à donner aux travaux de recherche pour qu'ils répondent mieux aux enjeux de l'évaluation environnementale de la Pac. Les axes et développements méthodologiques envi-

sagés doivent, par l'enrichissement du débat décisionnel en matière de politique agricole et environnementale auquel participent les chercheurs, contribuer à faire progresser l'intégration de l'environnement dans la politique agricole. Par ailleurs, notre propos consiste également à four-

nir aux décideurs et aux observateurs du débat public des repères pour mieux orienter les travaux de recherche nécessaires à la prise de décision.

Dans notre adresse aux chercheurs, cette question est clairement orientée dans le sens où elle considère que les problématiques de recherche actuelles ne sont pas suffisantes pour faire évoluer la décision publique vers une meilleure intégration de l'environnement dans la Pac (6), voire même qu'elles contribuent à limiter la réflexion en faveur d'une réforme environnementale de la Pac.

Notre propos va donc plus loin qu'une simple approche considérant que « l'offre » actuelle en recherche doit être mieux intégrée pour la décision publique en matière d'agriculture et d'environnement. Il pose comme hypothèses : a) que le renouvellement du

**Les problématiques de recherche actuelles ne sont pas suffisantes pour faire évoluer la décision publique vers une meilleure intégration de l'environnement dans la Pac, elles contribuent même à limiter la réflexion en faveur d'une réforme environnementale de la Pac.**

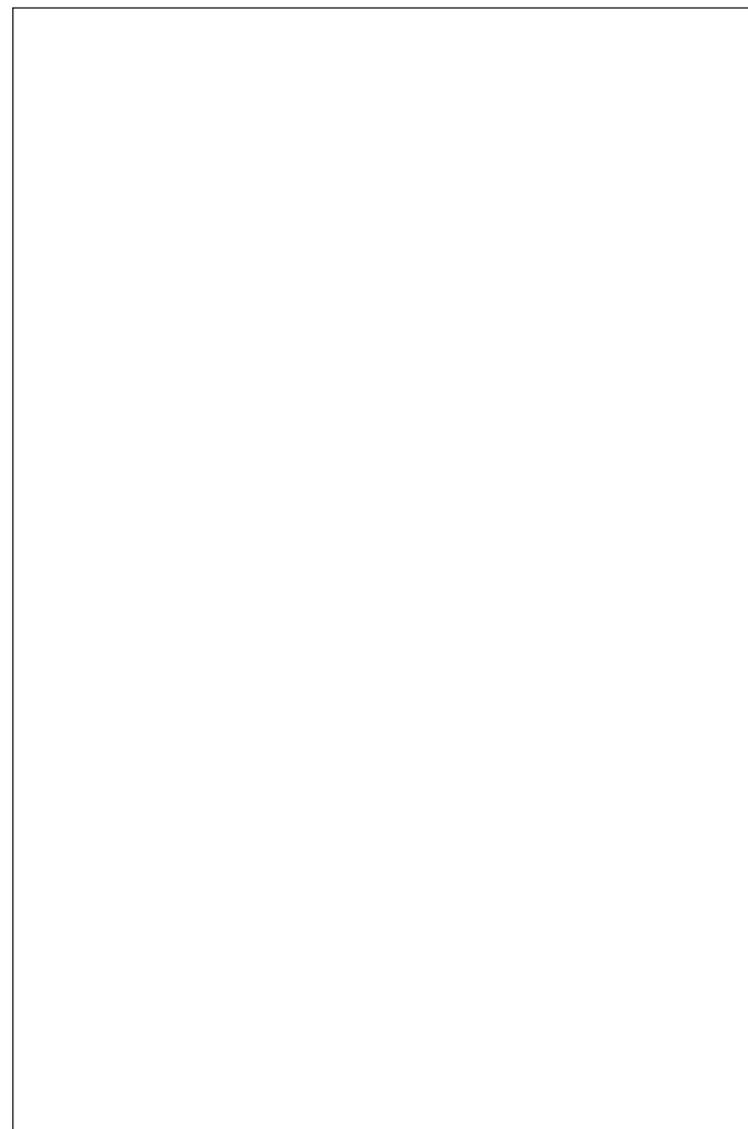
cadrage des recherches est nécessaire pour faire évoluer le débat décisionnel et b) que ce renouvellement des cadrages passe par un travail méthodologique qui fait précisément l'objet de notre réflexion.

Pour traiter cette problématique, le présent article repose sur le plan suivant :

✓ Une première partie s'attache rapidement à montrer de quelle manière la question peut être posée en termes d'évaluation de politiques publiques et les conséquences de cette approche.

✓ La deuxième partie consiste en un examen critique des travaux de recherche à portée évaluative. Elle vise à montrer en quoi le cadrage de ces travaux apparaît trop étroit pour rendre compte de l'ensemble des aspects pertinents dans l'évaluation environnementale de la Pac. Elle mobilisera, pour ce faire, une grille d'analyse permettant de situer ces travaux par rapport aux enjeux d'évaluation de politique publique.

✓ La troisième partie propose un cadrage méthodologique permettant d'élargir et d'orienter les travaux de recherche dans le sens que nous avons défini plus haut. L'opportunité de cadrage sera étayée d'exemples tirés d'analyse de la récente réforme de la Pac.



*Il semble urgent de construire des évaluations environnementales de la Pac en place, avant de pouvoir orienter la politique agricole commune vers une réelle prise en compte de l'environnement, avec les outils et les modes d'organisation appropriés.*

B. Descamps/Vit

✓ La conclusion de l'article tire les conséquences des pistes méthodologiques proposées, en termes d'orientation et d'organisation de la recherche ainsi que de son positionnement vis-à-vis de la décision publique.

## **L'évaluation de politiques publiques comme cadre d'analyse**

En s'attachant à l'analyse rigoureuse des effets d'une

politique dans une optique de pilotage, le corpus théorique et méthodologique développé dans le cadre de l'évaluation des politiques publiques constitue un référent naturel à notre question.

Comme le rappelle le « Petit guide sur l'évaluation des politiques publiques » [13], il y a différentes manières d'appréhender l'EPP.

La définition du décret du 22 janvier 1990, qui fonde l'EPP « institutionnelle » en France, sous l'égide du Premier ministre, insiste sur le fait que l'EPP doit se faire en référence aux seuls objectifs explicites d'une politique : la question centrale est celle de l'adéquation des moyens

politiques par rapport aux objectifs, via l'analyse des effets obtenus. Dans le domaine qui nous concerne, cela suppose une analyse approfondie et une interprétation de la manière dont les objectifs environnementaux sont définis et intégrés dans la Pac dans son ensemble : l'environnement est-il une politique sectorielle de la Pac parmi d'autres, qui s'élargit progressivement à l'ensemble du « deuxième pilier », ou bien s'agit-t-il d'une politique intégrée, qui concerne également les mesures de marché ? Autrement dit, est-il légitime

d'évaluer les effets environnementaux d'une mesure visant à réguler un marché agricole ?

Cette question n'est pas que formelle, car elle a des conséquences sur l'allocation des crédits d'évaluation, dont une part importante va aux organismes de recherche publique et définit l'orientation des travaux engagés. Jusqu'à présent, tant au niveau français que communautaire, les instances en charge du pilotage de l'évaluation des politiques publiques se sont référées à cette approche, conduisant à confiner l'évaluation environ-

**Est-il légitime d'évaluer les effets environnementaux d'une mesure visant à réguler un marché agricole ?**

nementale aux seules mesures environnementales (7).

Une autre acceptation considère la question sous un autre angle et insiste sur l'analyse de l'ensemble des effets propres, iso-

lables, d'une politique. Cette définition permet d'englober l'ensemble des travaux à portée évaluative qui permettent d'apprécier les effets de la Pac, indépendamment du fait qu'ils aient explicitement l'appellation « évaluation » et qu'ils se réfèrent ou non aux objectifs explicites des politiques. Bien

**Jusqu'à présent, tant au niveau français que communautaire, les instances en charge du pilotage de l'évaluation des politiques publiques se sont référées à cette approche, conduisant à confiner l'évaluation environnementale aux seules mesures environnementales.**

qu'elle soulève des questions sur le caractère normatif de la démarche d'évaluation, voire sur la « légitimité » politique des questions posées, c'est à cette acception que nous nous référons car elle nous semble plus conforme à une démarche scientifique, qui définit elle-même les questions. Par ailleurs, elle nous semble davantage susceptible de faire évoluer la Pac vers une meilleure intégration environnementale.

Il est clair que ces deux définitions renvoient à des constructions de problématiques et des démarches scientifiques différentes. La première insiste sur un champ de questionnement fixé par les politiques évaluées (en fonction de leurs objectifs), la seconde est par nature plus ouverte. Dans la pratique, des démarches méthodologiques à portée évaluative peuvent

ainsi être mises en œuvre dans des optiques très différentes : dans le cas de l'évaluation sur les mesures financées par les fonds structurels, réalisée par l'Inra [14], l'analyse des objectifs des mesures est centrale. Au contraire,

dans le cas de l'évaluation des politiques sur les zones humides [15], il s'est agi d'ana-

lyser les effets de diverses politiques sectorielles ayant, de fait, un impact sur les zones humides (politiques de drainage, d'infrastructures...), en contradiction avec les objectifs de conservation de ces zones au sein de la politique environnementale.

## Un regard sur les démarches d'évaluation environnementale de la Pac

On peut considérer que l'évaluation environnementale de la Pac procède du croisement de deux visions, renvoyant à des origines disciplinaires distinctes [4] :

✓ La première vision porte sur les **relations entre agriculture et environnement**. Cette vision insiste plutôt sur les aspects techniques de la question. On peut distinguer, selon les communautés scientifiques concernées, deux approches au sein de cette première catégorie : une analyse de la question "vue de l'environnement" (l'agriculture est alors perçue comme un objet externe, qui génère une série d'impacts sur le milieu), une autre « vue de l'agriculture », qui insiste davantage sur les conséquences des axes techniques

agricoles sur l'environnement, perçu comme une externalité de l'activité agricole.

✓ La seconde vision procède davantage des analystes des politiques agricoles, qui s'interrogent notamment sur **les effets de la Pac sur les systèmes agricoles**. De ce point de vue, l'environnement est un thème parmi ceux qui décrivent l'évolution de l'agriculture (emploi, production, niveau d'intensification, ...). La question des effets propres de la Pac sur l'agriculture par rapport à d'autres déterminants (économiques, techniques, sociologiques...) se rattache à cette vision.

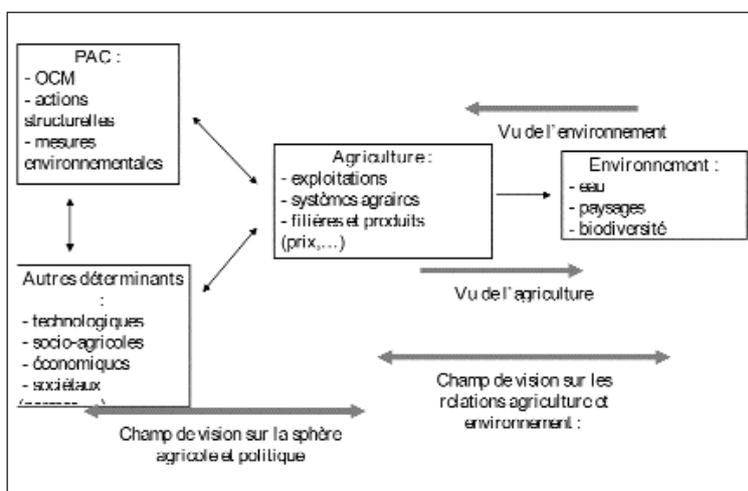
Cette distinction est utile pour éclairer le paysage des analyses Pac et environnement à deux égards :

✓ Elle permet de saisir les articulations méthodologiques

nécessaires pour appréhender l'évaluation environnementale de la Pac, en fonction des visions et des thèmes convoqués (cf. schéma n°1).

✓ Elle rappelle la dimension historique et sociologique de l'analyse environnementale de la Pac : les communautés scientifiques porteuses de chacune des visions étant distinctes, les regards croisés ne s'exercent pas spontanément.

En premier lieu, on doit souligner que l'ensemble des thèmes et des relations nécessaires à une démarche d'évaluation font l'objet d'approches spécifiques. D'un point de vue des ressources théoriques mobilisables, il n'y a pas de "zone d'ombre" évidente dans le traitement d'ensemble de la question. Les effets des politiques agricoles



DR

Schéma n° 1 : Les composantes de l'évaluation de la Pac et les visions convoquées  
Ce schéma peut être utilisé comme grille d'analyse des travaux existants, en s'interrogeant sur la nature des thèmes et des relations prises en compte.

sur les exploitations, les filières et les territoires ruraux sont l'objet d'un vaste champ de l'économie rurale. Par ailleurs, le corpus des travaux relatifs aux relations agriculture et environnement s'étoffe de manière particulièrement nette ces dernières années.

Le déficit constaté de travaux d'évaluation porte alors davantage sur les approches globalisantes et pluridisciplinaires d'une part et sur la manière de poser les problématiques dans une démarche d'évaluation, à visée normative, d'autre part.

On peut illustrer ce manque d'articulation en faisant valoir que rares sont les travaux d'évaluation de politiques communautaires qui traitent la question de l'environnement en tant que telle. Les évaluations des mesures des fonds structurels communautaires réalisées par l'équipe de l'Inra-Enesad déjà citée [14], qui constituent une série de travaux sans doute parmi les plus aboutis en matière d'EPP, n'abordent pas les thèmes environnementaux. Dans la même optique, les travaux de l'Inra-Lereco sur les effets de la réforme de la Pac sur les exploitations [16], ayant une portée évaluative nette, restent très prudents sur l'analyse environnementale, alors que différentes grandeurs simulées

(l'assolement des exploitations, la densité animale) ont des effets sur l'environnement relativement directs.

L'exception dans le souci d'évaluation environnementale de mesures de la Pac est constituée par le champ des travaux portant sur les mesures agri-environnementales. Depuis 1992, c'est incontestablement dans ce domaine que les efforts méthodologiques, institutionnels et financiers ont été les plus nets (cf. le n° spécial d'Économie rurale sur ce thème [17]). Mais, à ce titre, on ne peut être que frappé par le déséquilibre entre la place centrale occupée par ces travaux dans les recherches et la part marginale de cette politique dans l'ensemble du dispositif de la Pac.

Réciproquement, il y a de nombreux travaux, généralement synthétiques, qui abordent la question des impacts de l'agriculture sur l'environnement, à l'échelle nationale ou européenne. Ces travaux insistent généralement sur les impacts négatifs du développement agricole sur l'environnement,

expliqués notamment à l'aide de grands processus de spécialisation, de concentration et d'intensification des systèmes de production. Si les liens entre ces processus et leurs effets sur l'environnement sont généralement bien appréhendés, il n'en va pas de même dans l'analyse de la contribution spécifique de la Pac à ces processus, autrement dit, de ses effets propres.

Plus particulièrement, la totalité des déterminants contribuant à ces processus dommageables (la Pac, mais aussi le progrès technologique, l'évolution des marchés et des modes d'organisation de l'agriculture,...) est appréhendé comme un ensemble relativement flou, fonctionnant comme une boîte noire. Dans cette vision, il est courant d'imputer aux seules organisations communes de marchés, par exemple, des effets sur l'intensification des exploitations qui s'expliquent probablement au moins autant par l'évolution technique et structurelle de l'agriculture. Par ailleurs, les effets des différentes composantes de la Pac restent mal

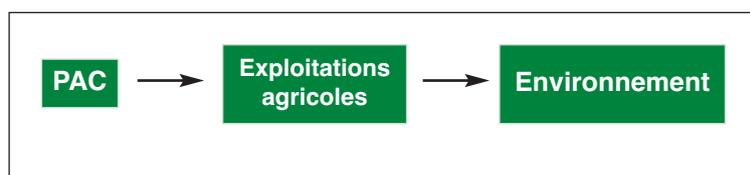


Schéma n°2 : Le référent « naturel » de la question de l'évaluation : l'analyse au niveau micro-économique

DR

appréciés : le niveau des aides aux cultures (*via* le soutien des prix ou les primes directes) est couramment identifié comme le moteur de la spécialisation des exploitations, alors que la préférence communautaire intervient également de manière déterminante (8). En résumé, la question des effets propres de la Pac, dans ses différentes composantes, reste globalement mal appréhendée par les travaux qui se proposent de décrire les effets de l'agriculture sur l'environnement.

Sur un autre plan, davantage théorique et méthodologique celui-là, on peut faire valoir que la question des effets environnementaux de l'agriculture sur l'environnement est posée sous l'angle de la manière dont les exploitations adaptent leurs pratiques techniques, et en particulier leur niveau d'intensification, aux différents signaux de la Pac. C'est explicitement le cadre théorique proposé par le « groupe de Bruges » [3], et cette approche, marquée par la micro-économie, se retrouve dans les travaux déjà cités de l'Inra-Lereco ou ceux de [10] par exemple. Elle fait pendant aux travaux d'analyse des impacts environnementaux à l'échelle des exploitations.

Cette approche est privilégiée de manière tellement « natu-

relle » qu'elle occulte, à nos yeux, l'existence d'autres niveaux d'appréhension pourtant fondamentaux de processus de développement agricole affectés par la Pac, et ayant des effets sur l'environnement. Nous pensons, en particulier, et nous y reviendrons, aux effets plus globaux sur la géographie des grandes aires de production, sur l'organisation des filières et les normes de qualité, dont les effets s'analysent à des niveaux d'organisation supérieurs à ceux de l'exploitation.

### Élargir le cadre d'analyse pour mieux appréhender les effets environnementaux de la Pac

L'analyse qui précède permet de faire ressortir une série de propositions pour orienter les travaux d'évaluation environnementale de la Pac dont certaines peuvent être illustrées sur la base de l'analyse de l'Agenda 2000.

L'orientation méthodologique qui nous inspire repose sur

l'élargissement et la clarification du cadre d'évaluation environnementale de la Pac. Si l'on reprend le schéma 1 présenté plus haut, cet élargissement peut porter sur trois composantes du champ d'analyse :

- ✓ les politiques,
- ✓ les objets agricoles appréhendés et leur niveau d'organisation,
- ✓ les thèmes environnementaux.

#### Élargir l'analyse des politiques ayant un impact sur l'environnement

En premier lieu, nous avons insisté à plusieurs reprises sur le fait que l'ensemble du dispositif de la Pac, dans ses différentes composantes, a un impact direct sur l'environnement. Dès lors, les travaux d'évaluation doivent davantage envisager d'analyser les effets de composantes essentielles comme les organisations com-

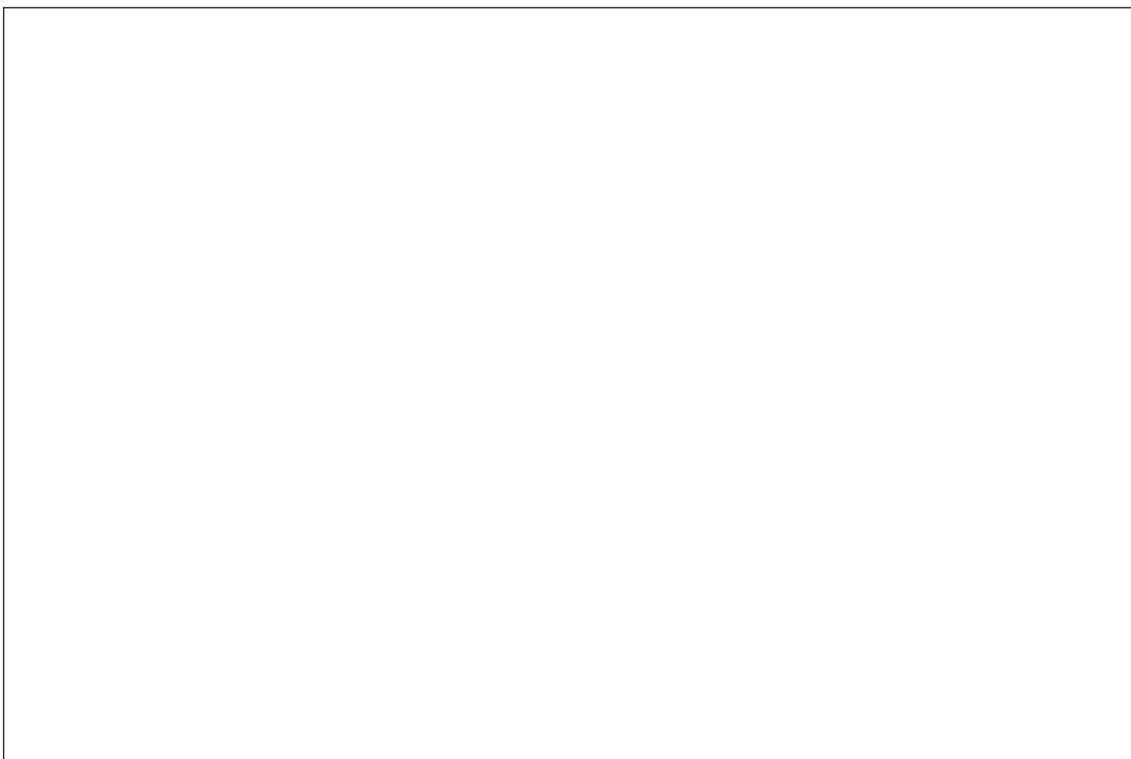
**En résumé, la question des effets propres de la Pac, dans ses différentes composantes, reste globalement mal appréhendée par les travaux qui se proposent de décrire les effets de l'agriculture sur l'environnement**

munes de marché, qui représentent plus de 90 % du budget total de la PAC, ainsi que l'ensemble des mesures structurelles (finançant, par exemple, des barrages ou des opérations de drainage). Ce cadrage constituerait une rup-

ture par rapport aux évaluations environnementales passées, portant essentiellement sur les seules mesures définies en faveur de l'environnement. Concrètement, dans un futur proche, cet élargissement est une invitation à envisager des travaux d'équipes françaises qui dépasseront l'horizon des seuls Contrats territoriaux d'exploitation (CTE) (9) — qu'il s'agisse de les critiquer ou d'en analyser les points favorables — afin de ne pas réitérer le centrage quasi exclusif, trop étroit, des travaux passés sur les mesures agri-environnementales.

En complément des approches analytiques par principales mesures, le dispositif de la Pac dans son ensemble peut faire l'objet d'analyses en termes de cohérence et d'effets combinés, dont on a montré l'importance sur l'environnement [8]. Si l'on reprend les mesures agri-environnementales, il est clair que leur impact — actuel et potentiel — n'est pas le même si elles sont combinées à des signaux économiques induits par les organisations communes de marchés globalement défavorables à l'environnement. L'exemple des mesures financées par les

fonds structurels (réintégrées dans le deuxième pilier de l'agenda 2000) est sans doute encore plus net : malgré l'affichage d'une meilleure prise en compte d'environnement dans ses objectifs, il est couramment utilisé comme un moyen de rendre les exploitations finalement plus à même de bénéficier des aides de la Pac (via leur agrandissement et l'augmentation de la production). Autrement dit, les diverses mesures « d'accompagnement » de la Pac, visant à une meilleure intégration environnementale, peuvent être interprétées davantage



Burt Clirn/Magnum photos

*Si les liens entre les processus de spécialisation, de concentration et d'intensification des systèmes de production et leurs effets sur l'environnement sont généralement bien appréhendés, il n'en va pas de même dans l'analyse de la contribution spécifique de la Pac à ces processus, autrement dit, de ses effets propres.*

comme confortant finalement les politiques dominantes (celles des OCM) que comme de réelles politiques d'orientation [18].

### Élargir les niveaux d'analyse

Un deuxième axe à envisager pour enrichir l'évaluation environnementale de la Pac concerne les niveaux d'analyse pris en compte. En complément du niveau d'analyse micro-économique que nous avons identifié plus haut, on peut faire valoir l'intérêt d'appréhender la problématique à l'échelle d'objets davantage intégrateurs comme les grands systèmes agraires européens, tels que décrits, par exemple, par [19], ou dans l'ouvrage *l'Europe et ses campagnes* [20]. De tels travaux, qui se rattachent à la géographie agraire, permettent d'appréhender la dynamique lourde d'agriculture régionales, avec des enjeux environnementaux globaux relatifs à la gestion de l'eau, des sols, la formation des paysages, par exemple. À ce niveau d'étude, on peut faire valoir l'intérêt de travaux statistiques décrivant les grandes tendances de l'agriculture et de l'environnement [21], [2], en lien avec les changements de la Pac.

Dans le même esprit, l'analyse environnementale de la Pac

peut également être enrichie par une approche en termes de filières, en analysant la manière dont la politique communautaire oriente les modes de production, l'organisation

spatiale des productions, les normes sur les produits, etc. [23].

On conçoit que ces niveaux d'appréhension soient poten-

### Encadré n°2 : L'impact environnemental du découplage des aides à deux niveaux d'analyse

Le découplage, introduit avec la réforme de 1992 et accentué en 1999, repose sur le passage d'aides à la quantité physique produite (par exemple, le quintal de blé) à des aides à l'hectare, indépendamment du rendement obtenu. Une telle mesure est censée désinciter les agriculteurs à maximiser leur production à l'hectare.

Ce thème a fait l'objet de nombreuses analyses concernant les effets sur les exploitations de grandes cultures. La question alors couramment posée — comment les agriculteurs peuvent adapter leurs itinéraires techniques sur les céréales, vers plus ou moins d'intensification ? — l'est implicitement au niveau micro-économique — celui de la parcelle et de l'exploitation —, avec des réponses par ailleurs contrastées.

Pour autant, le découplage pose également des questions à d'autres échelles, qui

dépasse les seules exploitations directement concernées par l'organisation commune de marché des grandes cultures. Le découplage d'une part, et la répartition des aides entre OCM d'autre part, ont des effets à l'échelle de l'équilibre relatif entre les secteurs des grandes cultures et de l'élevage. Très rapidement, on peut ainsi considérer que le système actuel d'aides aux grandes cultures (y compris le maïs fourrage) s'apparente à un dumping de production d'aliments pour bétail à base de céréales, ce qui désavantage relativement les filières et les systèmes agraires reposant sur la valorisation d'herbages, dont les avantages environnementaux relatifs sont bien connus par ailleurs.

Ainsi, entre 1992 et 1996, la part de céréales consommées en Union européenne a crû de plus de 20 %, essentiellement du fait de l'incorporation accrue dans l'alimentation animale.

Pour le seul blé, la croissance était de 13 % entre 1995 et 1998.

tiellement particulièrement utiles à mobiliser dans des évaluations environnementales de la Pac. On peut appuyer cette idée sur l'exemple très significatif du découplage des aides dans le secteur des grandes cultures illustré dans l'encadré n° 2.

On voit que cette brève analyse sur le découplage déplace le champ d'évaluation environnementale du principal poste de dépense de la Pac qu'est l'OCM des grandes cultures, de l'adaptation des pratiques à la parcelle vers la dynamique des grands systèmes agraires européens. Néanmoins, malgré l'importance des enjeux environnementaux en présence (10), on ne peut être que frappé par la nette prédominance du niveau d'analyse micro-économique dans les approches explicitement consacrées à l'environnement. On peut également faire tirer de cet exemple que beaucoup de ressources théoriques, méthodologiques peuvent d'ores et déjà être mobilisées pour cette tâche. C'est une évidence de constater que l'économie rurale, au sens large, a développé de nombreuses approches permettant d'appréhender les objets et les processus à des échelles plus large que les seules exploitations agricoles. La question se pose alors en termes de « traduction » de ces travaux macro-

économiques en des problématiques environnementales.

### Élargir les thèmes environnementaux

Le dernier point que l'on peut faire valoir pour enrichir l'évaluation environnementale de la Pac porte sur les thèmes environnementaux appréhendés. Une partie importante de notre analyse repose implicitement sur un couplage entre des approches économiques et des thèmes environnementaux. Or il est clair que certains thèmes environnementaux se prêtent mieux que d'autres aux cadres habituels de l'analyse économique et, en particulier, la gestion des intrants à la parcelle ou à l'exploitation.

Il n'est sans doute pas abusif de considérer que le paradigme implicite de l'évaluation environnementale dans beaucoup de travaux, et notamment micro-économiques, est celui de la recherche d'un optimum environnemental et économique à l'échelle de la parcelle, influencé par la problématique de la pollution de l'eau. La courbe de réponse des rendements des cultures à l'azote imprègne ainsi beaucoup d'approches d'agronomes et d'agro-économistes, et la question est de se positionner par rapport au maxi-

mum d'efficacité des intrants (11). Pour simplifier dans le cadre de cet article, l'évaluation environnementale de la Pac se ramène souvent à celle de sa capacité à orienter vers une agriculture « efficace » au sens de l'existence d'un optimum pour la réduction des rejets polluants. On peut reconnaître dans cette vision les fondements de l'agriculture raisonnée [24].

Outre le fait que ce paradigme de recherche d'optimum d'efficacité ne soit pas applicable à tous les thèmes environnementaux relatifs à la « bonne » gestion de flux — nutriments, mais aussi eau, pesticides (cf. notamment [25] sur ce dernier point) —, il est clair, en outre, que l'appréhension de l'environnement ne se pose pas qu'en termes d'intensité de flux. L'organisation et la gestion de l'espace apparaissent notamment comme des thèmes centraux à prendre en compte dans l'évaluation environnementale qui se prêtent mal à un tel paradigme.

Il est probable que ces thèmes « spatiaux » sont plus difficiles à appréhender économiquement, pour des raisons que nous ne développerons pas ici. Il n'en demeure pas moins qu'ils constituent des problématiques indispensables pour une bonne prise en compte

dans l'évaluation environnementale de la Pac.

Pour illustrer cette idée, on peut reprendre l'exemple du découplage dans le secteur des céréales, qui oriente sans doute vers des itinéraires techniques plus économes en intrants, ce qui sera un signal positif vers « l'efficacité ». Mais les réformes successives de l'OCM grandes cultures renvoient également à des effets sur la spécialisation des exploitations, la simplification des systèmes de cultures et l'agrandissement des parcelles qui ont également des conséquences environnementales marquées.

La prise en compte de ces processus spatiaux, même globaux, enrichit en outre le traitement de la question des pollutions. On peut montrer, par exemple, l'importance déterminante de l'occupation des sols sur la pollution par rapport aux pratiques de gestion de flux, de second rang, sur la pollution des eaux par les nitrates. L'analyse de ces processus est par ailleurs adaptée au traitement de questions relatives aux paysages, à la biodiversité, aux usages sociaux des espaces agricoles qui rentrent tout aussi légitimement dans le cadre des « bons » thèmes environnementaux, en sus de la seule pollution des eaux.

## **Conclusion : quelles pistes pour des évaluations environnementales de la PAC ?**

L'analyse critique des travaux existants dans le domaine de l'évaluation environnementale, qui fonde une partie de l'analyse, permet d'ouvrir des chantiers dans plusieurs directions. En premier lieu, des points de débats importants, abordés ici de manière rapide, nous semblent devoir être approfondis et discutés :

1. la nature des enjeux et des thèmes environnementaux pris en compte dans l'analyse politique, et leur hiérarchisation,
2. l'analyse d'ensemble de la politique communautaire et sa cohérence par rapport aux différents thèmes environnementaux,
3. les échelles emboîtées des objets et des processus en présence,
4. la question des effets propres de la Pac,
5. l'articulation entre des dimensions et des enjeux de nature différente abordés par les politiques considérées, interprétés au regard de l'environnement : prix des produits agricoles et environnement, revenus agricoles et environnement...

En second lieu, poser la question de l'évaluation, telle que nous l'avons esquissée, en mettant l'environnement au cœur de la problématique, renvoie immédiatement à des enjeux interdisciplinaires. Nous avons pu voir que, pour beaucoup, les problématiques d'évaluation reposaient sur des croisements de questions relatives à l'économie et à la politique agricole d'une part et de questions relatives à l'état et au fonctionnement des agro-écosystèmes, pour faire vite. Beaucoup de ces questions ne sont pas spécifiques à une problématique d'évaluation (par exemple, l'analyse des effets de la Pac sur l'équilibre des filières et des systèmes agraires), ce qui permet, par ailleurs, de mobiliser de nombreux corpus théoriques et méthodologiques existants. Ce qui reste à développer est un espace de dialogue dans la construction des questions de recherche entre agro-économistes, spécialistes des politiques publiques et chercheurs en environnement, tous susceptibles d'apporter leur contribution à l'évaluation de la Pac.

En troisième lieu, les problématiques d'évaluation ne se résument néanmoins pas à une somme de questions d'origines disciplinaires diverses. Le statut des diverses questions, leur organisation et leur

traitement en fonction de l'objectif politique recherché, doit faire l'objet d'un travail méthodologique particulier, dont nous avons proposé un éclairage particulier dans le présent article. La question de l'évaluation environnementale de la Pac suppose ainsi la construction de problématiques de recherche adaptées. Il y a sans doute ici un espace de travaux, de statuts et d'approches très divers à envisager, dans l'optique d'une demande publique (qu'il s'agisse d'une commande ou d'une problématique finalisée pour l'évaluation politique) ou de questionnements plus fondamentaux sur les effets de la Pac. Enfin, nous voudrions faire valoir l'actualité et la durée des enjeux d'évaluation environnementale de la Pac. La vision considérant que les négociations de l'Agenda 2000 sont finalement « derrière nous » et que, d'une certaine manière, les enjeux environnementaux ne ressortiront pas avant la prochaine réforme, peut être compréhensible dans une optique d'administration publique à court terme. Sans même faire valoir que la révision de la Pac sur des bases environnementales pourrait intervenir avant 2006, il est clair que le temps de la construction de problématiques d'évaluations environnementales dans le cadre de la

recherche doit s'envisager sur un temps plus long que l'agenda politique. À ce titre, il nous semble urgent de construire des évaluations environnementales de la Pac en place, qui reposent sur les visions élargies que nous avons mises en évidence, avant de pouvoir orienter la politique agricole commune vers une réelle prise en compte de l'environnement, avec les outils et les modes d'organisation appropriés.

Il y a là une exigence d'anticipation pour la recherche, absolument nécessaire au regard des enjeux en présence. Ne pas envisager un élargissement des problématiques de recherche c'est, à nos yeux, courir le risque de conduire des travaux qui permettront certes de corriger de petites erreurs, sans être à même d'appréhender une dérive plus fondamentale de la politique agricole en matière d'environnement.

### Notes

(1) ASca / ENGREF : Tél : 01 42 00 41 41 – e-mail : xavier.poux@free.fr ou poux@engref.fr.

(2) Rappelons que les accords commerciaux dans le cadre de l'OMC interdisent les subventions condui-

sant à soutenir les produits agricoles (« boîte rouge ») mais autorisent celles mises en œuvre au nom de l'environnement (« boîte verte »). La justification environnementale des aides de la Pac devient ainsi centrale dans le cadre des négociations.

(3) Nous pensons notamment aux débats relatifs aux impacts du développement agricole sur la sécurité sanitaire, que nous ne développerons pas dans le cadre de cet article.

(4) Voir notamment : CAP Reform and the Protection of Water, Soil and Air, London, 22 February 1999, Ministry of Environment (UK) — Environment Agency — IEEP.

Pour plus de renseignements, consulter le site : <http://www.wildlife-countryside.detr.gov.uk/capreform/index.htm>

(5) Ces mesures constituent une innovation de la réforme de la Pac de 1992 et sont considérées comme l'élément essentiel de la prise en compte de l'environnement dans la Pac. Elles consistent en la signature de contrats de « bonnes pratiques agricoles » entre les agriculteurs et les administrations publiques en charge de l'agriculture.

(6) Ce que nous nous attacherons à montrer dans une des premières sections de l'article.

(7) Actuellement, la Commission, au sein de l'unité évaluation de la Direction générale « agriculture » est en train de poser les bases prudentes d'une évaluation des effets sur l'environnement de mesures liées au marché et du développement rural.

(8) La préférence communautaire instaure la priorité, pour les différents États membres de l'Union européenne, de s'approvisionner en denrées agricoles auprès d'autres pays communautaires. Autrement dit : l'Angleterre doit acheter le blé français avant d'importer du blé canadien (même moins cher).

(9) Les CTE, introduits dans la loi d'orientation agricole française de 1999, consistent en des contrats individuels finançant des pratiques agri-

coles et/ou des investissements ayant des visées environnementales sociales et économiques. Ils intègrent l'essentiel du dispositif agri-environnemental national. Actuellement en phase pionnière, leur part budgétaire est de l'ordre de 2 % des dépenses nationales agricoles.

[10] Le rapport de l'état de l'agriculture européenne de 1997 indique ainsi que 75 % de la SAU européenne sont consacrés directement ou indirectement à l'élevage, dont la majorité des surfaces en céréales, destinées à l'alimentation animale à hauteur de plus de 60 %.

[11] Une telle courbe « en S », conformément à la théorie des rendements décroissants, permet d'analyser l'efficacité relative des apports en engrais, par exemple. Pour reprendre l'exemple du découplage, une question couramment posée sera : dans quelle mesure le découplage oriente-t-il vers une gestion plus efficace des intrants ?

## Bibliographie

- [1] Bureau D., Bureau J.-C. *Agriculture et négociations commerciales*, la Documentation française, 1999
- [2] Hervieu B. Orienter l'agriculture. *Études*, septembre 1996
- [3] Buckwell A. Towards a Common Agricultural and Rural Policy for Europe, European Commission, Belgium, *European Economy*, Belgique n° 5, 1998
- [4] Mermet L., Poux X. *Les recherches françaises à l'interface agriculture et biodiversité*. Rapport au Mate. Engref. 1999
- [5] Mermet L., Poux X. Recherches et action publiques à l'interface agriculture et biodiversité : comment déplacer le front du débat ? *Courrier de l'Environnement de l'Inra* n° 41. Octobre 2000.
- [6] Pointereau P. La mise en place du principe d'écoconditionnalité en agriculture : une nécessité immédiate. *Courrier de l'Environnement de l'Inra* n°36. mars 1999
- [7] Wolfer B. *Politiques agricoles et enjeux environnementaux*, rapport au Ministère de l'Environnement. Inra STEPE Ivry. 1998
- [8] Baldock D., Mitchell K. *Cross-compliance within the Common Agriculture Policy, a review of options for landscapes and nature conservation*. IEEP London. 1995
- [9] Baldock D., Beaufoy G. (1992) *Plough on! An environmental appraisal of the reformed CAP*, WWF UK – IEEP.
- [10] Boussard J.-M., Boussebart J.-P., Flichman G., Jacquet F., Lefer H.-B. *Les effets de la réforme de la Pac sur les exploitations de grandes cultures*. ER 239, mai-juin 1997
- [11] Agences de l'Eau. La politique agricole commune et ses conséquences sur les ressources en eau. *Les études des agences de l'eau*, n° 73. Septembre 1999.
- [12] Cattan A. *Les relations eau et agriculture : une synthèse des situations, des enjeux, des politiques, des perspectives*. Rapport pour l'Agence de l'Eau Loire-Bretagne présenté à l'Académie de l'Eau. ASCA. 1998
- [13] CSE (Conseil scientifique de l'évaluation). *Petit guide d'évaluation des politiques publiques*. La documentation Française. 1996
- [14] Daucé P. Évaluation du programme de développement des zones rurales de Bourgogne (1991-1993). ENESAD, 1995
- [15] Commissariat général du Plan (1994) Les zones humides, rapport d'évaluation. La Documentation française, Paris
- [16] Colson F., Chatellier V. La nouvelle réforme de la PAC (Agenda 2000) : une baisse modérée des revenus et un accroissement des aides directes pour les producteurs français de viande bovines. Inra Lereco Nantes, mai 1999
- [17] *Économie rurale*. N° spécial sur les mesures agri-environnementales. ER 249. Janvier-février 1999
- [18] Kroll J.-C. Les nouvelles orientations de la politique agricole française, communication au colloque « agriculture et politique agricole en Allemagne et en France », Strasbourg, 12-13 octobre 2000
- [19] Limouzin P. *Les agricultures de l'Union européenne*. Armand-Colin coll. "U". 1996
- [20] Eizner N., Jollivet M. (dir). *L'Europe et ses campagnes, ouvrage collectif*. Presses de Sciences Po. 1996
- [21] IFEN. Agriculture et environnement : les indicateurs. 1998
- [22] Commission européenne. *Agriculture, environnement, rural development : Facts and figures*. 1999
- [23] Daniel K., Maillard L. *Politiques agricoles et localisation des productions dans l'Union européenne. La déconnexion des marchés*. ER 261. Janvier-Février 2001
- [24] Paillot G. *L'agriculture raisonnée*. Rapport au Ministre de l'Agriculture et de la Pêche, février 2000
- [25] Sébillotte M. Agriculture et risques de pollution diffuse par les produits phytosanitaires. *Courrier de l'environnement de l'INRA*, août 1999.