

Les relations agriculture-environnement naturel et la politique agricole commune

J. M. Boisson (*)

L'analyse et l'interprétation des relations entre l'agriculture et l'environnement naturel peuvent être envisagées de deux points de vue diamétralement opposés.

- Tout d'abord un point de vue que l'appellerais "traditionnel" consistant à considérer l'agriculteur comme le "gardien" ou mieux encore le "jardinier" de la nature. Cette représentation est encore largement acceptée, et constitue le fondement d'une nouvelle manière de concevoir ou de justifier les transferts financiers vers l'agriculture spécialement vers l'agriculture de montagne ou l'agriculture dans les zones défavorisées.

Cette perspective est plus ou moins partagée par les différentes opinions publiques européennes. Dans les Etats membres de la Communauté, qui disposent de zones montagneuses, ou qui ont implanté un certain nombre de zones naturelles protégées (parcs régionaux ou nationaux, réserves naturelles), cette approche a justifié les aides importantes apportées, ou les concessions faites aux agriculteurs situés dans ces zones ou dans leur périphérie. L'objectif est d'éviter la "désertification" et de maintenir d'une agriculture d'entretien autour des parcs ou dans les zones où les conditions de production sont difficiles.

La justification du bien-fondé de cet entretien repose tout à la fois sur des arguments d'ordre subjectif et sur quelques arguments objectifs et concrets comme par exemple l'argument du débroussaillage des forêts par un élevage ovin extensif et leur protection de ce fait contre l'incendie.

Les argumentations cependant n'ont pas toujours cette clarté et cette simplicité et il reste à consacrer une réflexion et des recherches à ce point.

Si une argumentation de ce type est généralement acceptée par l'opinion publique dans le cas de cette agriculture défavorisée, elle est de plus en plus remise en cause dans les zones de plaine et d'agriculture intensive spécialement dans les Etats membres où la densité de population est importante.

L'agriculture dans ce cas est considérée comme une activité économique à part entière, exerçant donc au même titre que les autres activités industrielles une

(*) Professor d'economia i director del CRPEE, Facultat de Dret i Ciències Econòmiques de la Universitat de Montpeller.

influence *a priori* dangereuse et génératrice de gaspillage de l'environnement naturel en tant que bien gratuit ou libre. Cette manière plus récente de considérer l'agriculture se développe spécialement dans les pays du nord de l'Europa où l'action "prédatrice" de l'agriculture sur l'environnement naturel est plus évidente et pose des problèmes désormais importants.

En reprenant une présentation traditionnelle des activités humaines dans leur environnement naturel, on peut classer les relations entre l'agriculture et le milieu naturel en trois catégories:

- d'une part celles qui ont trait aux *prélèvements* de l'agriculture sur le milieu naturel,
- d'autre part celles qui ont trait *aux rejets* de l'agriculture dans le milieu naturel,
- et enfin celles qui ont trait *aux impacts* des modifications structurelles de l'environnement naturel pour favoriser la production agricole.

Dans le premier groupe de relations, l'agriculture ne joue pas de rôle stratégique particulier du point de vue de l'environnement naturel dans la mesure où elle est le sujet d'une combinaison de ressources naturelles renouvelables ou qu'elle renouvelle par des apports extérieurs du type fertilisants. Bien entendu, elle joue un rôle fondamental de captation de l'énergie solaire pour la transformer en biomasse, mais c'est là un rôle positif qui ne remet pas en cause l'équilibre de l'environnement naturel, sinon par les effets structurels dus à la transformation des écosystèmes, qu'on abordera en 3e lieu.

En d'autres termes, sa ponction nette, sur le cycle bio-géochimique est relativement limitée et de toutes manières dans une large mesure compensée par l'intérêt économique lui-même de la production agricole. Les ponctions dans les stocks de ressources épuisables: énergie fossiles, ressources minérales, bien que croissantes, sont relativement négligeables pour le moment.

En revanche, les problèmes posés par les *rejets* de l'agriculture dans l'environnement naturel sont d'une autre ampleur. Il s'agit non seulement de l'ensemble des produits chimiques, fertilisants, antiparasitaires (herbicides, fongicides) volontairement apportés dans le processus de production et qui demeurent dans le sol ou sont évacués par les eaux, mais encore de l'ensemble des produits qu'on pourrait qualifier de "naturels" à l'agriculture comme par exemple les déchets organiques divers, les pailles, les lisiers. Ces rejets qui peuvent jusqu'à une certaine limite quantitative être considérés comme un bouclage du cycle bio-géo-chimique deviennent au contraire des pollutions lourdes à partir du moment où l'apport initial en matières diverses (engrais ou aliments pour le bétail) a été intensifié sans relation avec les possibilités de recyclage, et en particulier les surfaces agricoles. Ce problème est particulièrement sensible dans certains pays européens, ou bien dans certaines régions plus spécialement. Ainsi, le problème de la disposition des lisiers de porcs et de volailles est désormais central pour l'agriculture néerlandaise, amenée à mettre en place un système de régulation complexe pour en venir à bout. De la même manière, la menace de pollution des nappes phréatiques par l'azote pose désormais un problème grave au Danemark. Les opinions publiques y sont sensibilisées et les Pouvoirs publics sont conduits à en tenir compte, non seulement de façon précise dans les mécanismes des politiques nationales de lutte contre les pollutions, mais de les envisager également dans le cadre des mesures de la Politique Agricole.

Le troisième groupe de problèmes posés par l'impact de l'agriculture sur l'environnement tient aux structures de production elles-mêmes et aux transformations des éco-systèmes pour les adapter aux nécessités d'une production agricole intensive. Il s'agit des opérations de remembrement, avec arasement des haies et des

talus, des opérations de drainage avec destruction des multiples habitats que présentent les zones humides pour la faune et la flore sauvages, e modification des vocations des sols par transformation des prairies en terre arable, etc... Il convient de citer, enfin les pertes de diversité génétique du fait de la normalisation des plants et des produits et la recherche de rendements toujours croissants.

C'est probablement le Royaume-Uni qui est le plus sensible à ce troisième genre d'atteintes à l'environnement naturel, pour une double raison:

- d'une part, on le sait, les choix passés de la politique économique britannique ont fait de l'agriculture de ce pays une agriculture le plus souvent extensive, dominée par l'élevage et qui a produit le paysage si typique du bocage anglais,
- d'autre part, la profession agricole en Grande-Bretagne, pour les mêmes raisons, s'identifie à une activité économique relativement lucrative et dont la contrepartie était précisément de jouer un rôle d'entretien de l'espace rural, non seulement dans une perspective productive, mais aussi dans une perspective de maintien du paysage et de conservation de la richesse de la faune et de la flore.

De ce fait, l'attitude critique vis-à-vis de la politique agricole commune, traditionnelle en Grande-Bretagne, ne s'appuie plus seulement sur les revendications de la ménagère britannique à propos du coût des produits alimentaires. Elle s'appuie également et de plus en plus désormais sur les associations de protection de la nature au premier rang desquelles, pour ne citer que celle-là, la Royal Society for the Protection of Birds qui comporte à elle seule plus de membres que la National Farmer's Union et la Country Landowner's Association.

Il est d'ailleurs paru en Grande-Bretagne, depuis deux ou trois ans, une série d'ouvrages brillants (1), et parfois pamphlétaires, pour attirer l'attention de l'opinion publique sur ces problèmes.

* * *

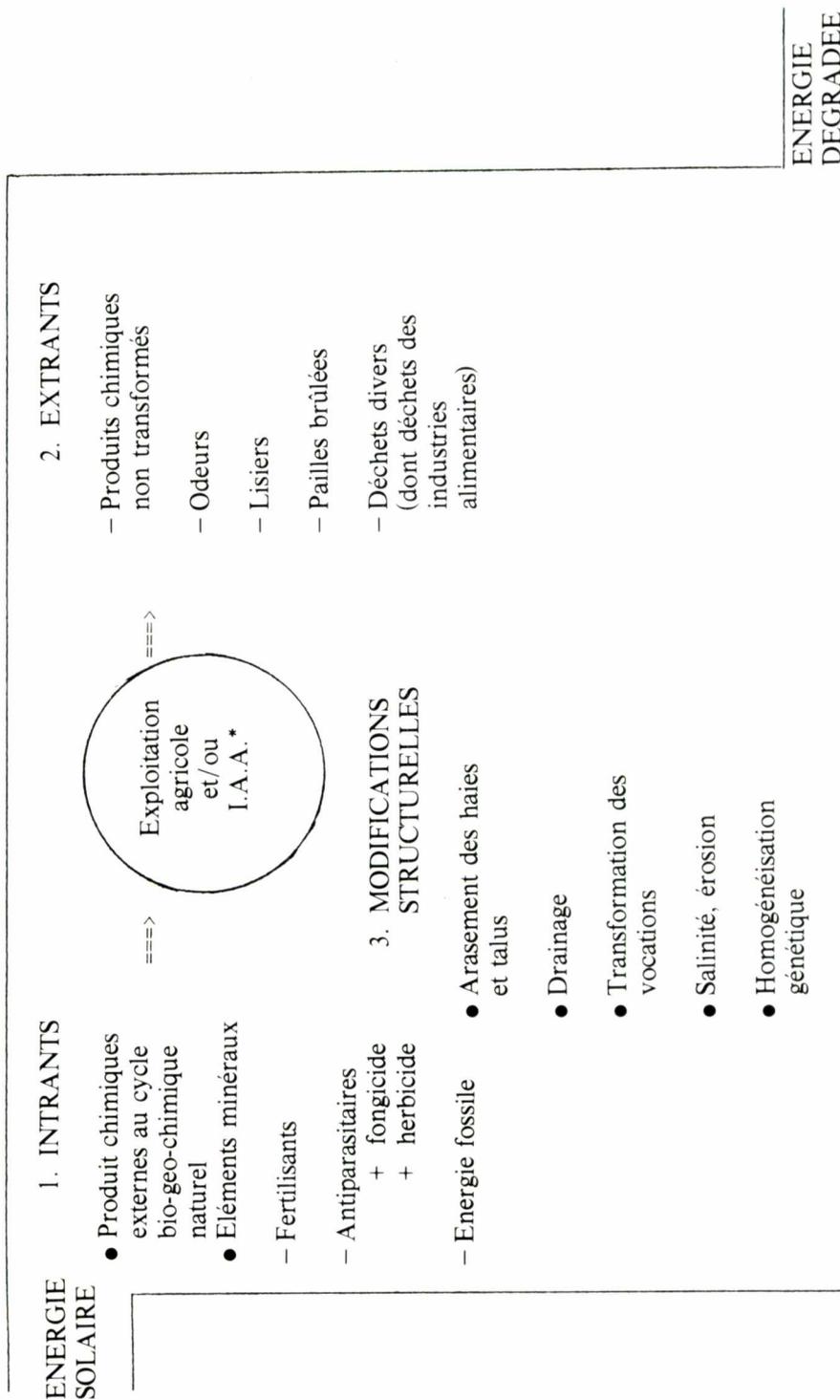
Pourtant, la prise de conscience de ces problèmes, si elle existe, reste extrêmement prudente au niveau européen et dans le cadre de la politique agricole commune. Ainsi, le troisième programme d'action des Communautés Européennes en matière d'environnement (1982-1986) met en cause clairement les véhicules à moteur, les hydrocarbures, les industries diverses et les ordures ménagères, mais à propos de l'agriculture, il mentionne pudiquement:

“(Il convient d'...) augmenter les effets positifs et réduire les effets négatifs sur l'environnement de l'agriculture qui, avec la sylviculture, couvrent plus de 80 % de l'ensemble du territoire de la Communauté Européenne”.

La protection de l'environnement naturel n'est pas évoquée dans le traité de Rome. Elle a été prise en considération dans le cadre d'une politique environnementale spécifique, mise en place progressivement et très sensiblement postérieure au démarrage de la politique agricole commune. En ce qui concerne cette dernière, du fait de sa dynamique propre mais aussi du fait des pressions politiques du “lobby” agricole, elle a soigneusement évité l'interférence entre agriculture et environnement. Désormais, il existe des lignes de démarcation qui sont de véritables frontières entre les deux types de réglementations soigneusement défendues à la fois par les bureaucrates européens et par les groupes de pression agricoles.

La comparaison des deux types de politiques, politique environnementale d'un côté, politique agricole de l'autre, et spécialement politique des structures agricoles ne peut donc s'effectuer qu'en parallèle l'une de l'autre.

Représentation schématique des atteintes potentielles à l'environnement de la part de l'agriculture



* Industrie Agro-Alimentaire

Le point de départ explicite des premiers conflits entre les deux domaines est relativement récent. On peut citer d'une part la directive sur les zones de montagne et les zones défavorisées (D. 75/268) d'un côté et la directive sur la protection des oiseaux (D. 79/409), mais ces deux directives correspondent aux deux côtés de la "frontière" et leur inspiration puise précisément aux deux sources idéologiques opposées que nous avons signalées en introduction.

I. La politique européenne de l'environnement et l'agriculture

La réglementation concernant la politique environnementale comporte environ une centaine de textes, règlements, directives ou décisions, dont très peu sont ou peuvent être mises en relation avec l'agriculture. On peut les classer de la sorte.

D'abord les textes concernant *le bruit*. Les Etats membres ne peuvent imposer de limites plus rigoureuses que celles qui sont prévues par la réglementation européenne au bruit des moteurs des machines agricoles (D. 74/151 et D. 77/311). La réglementation européenne s'est apparemment "acharnée" sur les "tracteurs agricoles ou forestiers à roues", en leur consacrant trois directives, deux pour le bruit et une pour la pollution par le diesel (D. 77/537). En fait, il s'agit plutôt d'une réglementation des conditions de travail des conducteurs d'engins (D. 77/311, relative au niveau sonore aux oreilles des conducteurs). Signalons que ce point est à l'origine, en France, de la reconnaissance par la loi sur l'urbanisme du 31 décembre 1976 d'une sorte de droit à polluer pourvu que le pollueur ait une *antériorité*. En effet, cette disposition fut introduite par un amendement présenté par le lobby agricole (au départ il s'agissait d'une question de propriétaire de résidences secondaires intentant des recours abusifs contre les bruits de machines agricoles ou de poulaillers), mais ces dispositions furent étendues à toutes les activités et pas seulement à l'agriculture.

En ce qui concerne *les déchets*, il existe plusieurs directives concernant les déchets en général et les déchets toxiques et dangereux en particulier. Mais elles excluent explicitement les déchets agricoles, les carcasses animales et les lisiers. Elles incluent, cependant, mais implicitement, les pesticides.

En ce qui concerne *l'air*, les différentes directives sur la pollution de l'air portent essentiellement soit sur le SO₂, soit sur un ensemble de pollution d'origine essentiellement industrielle (métaux lourds): en l'occurrence elle ne concerne pas l'agriculture malgré les problèmes posés par les techniques modernes d'épandage aérien et la pratique du brûlage des pailles.

En ce qui concerne *l'eau*, l'objectif de qualité de l'eau pour certains usages est clairement défini par un nombre désormais important de directives fixant des normes européennes (baignades, eau potable, vie piscicole, etc.). Mais aucun texte n'a explicitement prévu la maîtrise de la pollution due aux effluents d'origine agricole. La directive 80/68, par exemple, concernant les nappes phréatiques, qui pourrait avoir une influence réelle à terme, concerne pour le moment essentiellement les normes de teneur en nitrates à ne pas dépasser.

En ce qui concerne *les produits chimiques*, plusieurs directives fixent la teneur maximale en pesticides des fruits et légumes. Deux directives portent sur l'étiquetage et l'emballage des produits phytosanitaires à destination de l'agriculture, d'autres encore prohibent l'utilisation d'un certain nombre de produits. Ces directives restent très techniques. Elles sont fondées sur des approches purement scientifiques des problèmes posés par l'utilisation des produits chimiques ou bio-chimiques en agriculture, sans prévoir de dispositifs de prévention des utilisations économiques de

ces différents produits. Des discussions se sont à peine ébauchées sur l'hypothèse de la mise en oeuvre de systèmes de taxation de ces produits. Au demeurant, le modèle économique sous-jacent à ce type d'approche est lui-même très discuté, et les différentes solutions envisageables dépendent de données et de facteurs extrêmement localisés et contingents (3).

En ce qui concerne enfin *conservation de la faune et de la flore* et la protection de la nature (wildlife), seules sont intervenues la directive D. 78/659 (4) concernant la qualité des eaux douces nécessaire à la vie des poissons et la directive relative à la protection des oiseaux (D. 79/419), déjà citée. Cette dernière est cependant une directive très intéressante puisqu'elle a déjà été l'instrument de nombreux contentieux, certes pour l'essentiel contre les chasseurs, mais également, en Grande-Bretagne, contre les opérations de remembrement.

Dans l'ensemble, par conséquent, la politique environnementale a soigneusement évité d'interférer avec la politique agricole commune. Celle-ci a-t-elle de son côté pris en compte l'environnement?

II. La politique agricole commune et l'environnement naturel

La prise en considération de l'environnement naturel a été totalement absente de la mise en place de la politique agricole commune, et spécialement du premier volet de celle-ci, la politique agricole des marchés. Ce n'est que dans le cadre de la politique d'orientation structurelle qu'apparaît pour la première fois, en 1975, au travers de la directive concernant les zones de montagne les plus défavorisées, une première allusion aux relations entre l'agriculture et l'environnement. Elle se place dans une perspective traditionnelle d'aide aux agriculteurs dans leur rôle de gardien de la nature plutôt que de véritables producteurs, comme on l'a vu.

Les objectifs assignés à la politique agricole commune de marché, dans le cadre du célèbre article 39 du traité, ont comme objet d'optimiser l'utilisation du travail et du capital dans l'agriculture et d'assurer aux producteurs un niveau de revenu acceptable. Il n'est à aucun moment fait allusion, dans ces objectifs à une quelconque prise en compte de l'utilisation des ressources naturelles (5).

Les principes mis en oeuvre pour atteindre ces objectifs, et les contraintes politiques qui se sont exercées sur la politique agricole commune ont eu pour effet un énorme effort d'intensification dans l'agriculture européenne. Cette intensification s'est traduite par une augmentation considérable de l'utilisation de consommations intermédiaires et par voie de conséquence une augmentation des rejets dans la nature. On peut donc établir une relation entre la politique agricole des marchés, l'intensification de la production agricole qui en est résultée et les menaces sur l'environnement.

Parallèlement, la politique socio-structurelle qui aurait éventuellement pu compenser cet effet négatif sur l'environnement naturel a eu essentiellement comme conséquence de pousser encore plus nettement l'intensification en conditionnant l'aide apportée aux agriculteurs à la preuve de la viabilité économique du projet subventionné. Seule la directive de montagne a introduit des procédures d'aide indépendantes des mécanismes de marché, mais leur portée est limitée. De toute manière ce type d'intervention est mis en cause dans ses principes mêmes par certains Etats membres, spécialement ceux dont les zones éligibles sont limitées, ou ceux qui sont hostiles au principe d'une aide directe aux producteurs agricoles (qui sont souvent les mêmes pays membres).

Les positions des différents Etats membres vis-à-vis de relations éventuelles à établir entre la politique agricole commune et l'environnement sont diverses, comme

on l'a vu. On peut cependant dire que dans l'ensemble ces positions se répartissent en trois groupes. Tout d'abord, les pays membres choisissant un silence prudent, et par conséquent une attitude implicite de négation du problème. C'est le cas de la majorité des Etats membres.

Dans le deuxième groupe, on peut placer les Etats membres qui connaissent d'ores et déjà des problèmes graves de menaces de pollution par l'agriculture, comme on l'a vu, dans les cas de Pays-Bas et du Danemark. Dans ces pays, l'opinion publique est déjà alertée, les agriculteurs conscients et disposés à un certain nombre de disciplines. Mais dans l'ensemble les Gouvernements préfèrent mettre en oeuvre dans ce domaine une politique strictement nationale et ne pas élargir le problème au niveau européen, de peur de ne plus en avoir la maîtrise.

Le troisième groupe est constitué du Royaume-Uni à lui seul dont l'opinion publique, comme on l'a vu, est très sensibilisée. Cette opinion publique remet en cause à ce propos la politique agricole commune elle-même, aussi bien dans ses dispositions de marché que dans ses dispositions structurelles. Le Royaume-Uni a donc une attitude particulière puisqu'il est le seul Etat membre posant, au niveau européen, le problème des relations entre la production agricole et l'environnement. Ceci a été particulièrement sensible lors de la longue négociation concernant le renouvellement des directives socio-culturelles de 1972. Le règlement n.º 797-85 qui est résulté d'une longue négociation qui a duré plus de deux ans, consacre en fait l'échec des efforts britanniques pour introduire dans la politique socio-structurelle la prise en compte de l'environnement naturel et rendre éligible aux aides européennes les actions en faveur des zones sensibles sous l'angle de l'environnement.

Certes, la Grande-Bretagne est parvenue à introduire dans les 28 considérants du règlement une demi-douzaine de considérants concernant l'entretien de l'espace naturel dans les zones de montagne et dans les zones défavorisées, les parcs naturels et leurs zones périphériques, les forêts et enfin les zones sensibles sous l'angle de l'environnement. L'introduction par l'article 19-2 de la notion de "zones sensibles sous l'angle de l'environnement" est une innovation importante qui a fait l'objet de longues tractations mais dont l'impact a été très limité par le refus d'assurer des financements européens sur cette base. Au total, le règlement a été finalement adopté, et reprend en particulier les mesures spécifiques en faveur de l'agriculture de montagne et des zones défavorisées. Il introduit dans son titre 5 la possibilité d'aides nationales du point de vue de l'environnement, et surtout a éliminé la contrainte de productivité qui existait dans les directives précédentes et même introduit un certain nombre de mesures limitant la taille et l'intensification de la production dans les exploitations agricoles susceptibles d'être aidées. De plus, l'article 33, alinéa 5, stipule que:

"Peuvent être assimilées aux zones défavorisées (...) des zones de faible superficie (...) dans lequel le maintien de l'activité agricole (...) est nécessaire afin d'assurer la conservation de l'environnement, l'entretien d'espaces naturels (...) ou pour des motifs de protection côtière".

Bien que la superficie concernée soit limitée à 4% au maximum de la superficie des Etats membres, cela reste une possibilité intéressante de faire participer les financements européens à la protection de certains sites particuliers pour la faune et la flore sauvages.

Mais cela donne en même temps la mesure de l'importance accordée par la politique agricole commune à la relation entre environnement et agriculture.

Le problème qui demeure est celui de la compatibilité entre gestion optimale des ressources naturelles, et spécialement l'environnement, et contraintes d'intensification pour assurer des revenus normaux aux agriculteurs européens compte tenu des structures existantes.

Le problème de la relation entre agriculture et environnement n'est donc pas qu'un problème purement technique, mais il implique l'ensemble des relations économiques et sociales de l'agriculture et des autres secteurs.

References

Agriculture et Environnement, 5e colloque de la Société Française pour le Droit de l'Environnement, Paris, février 1981, Publications Périodiques Spécialisées, 353 p.

Body Richard *Agriculture: the Triumph and the Shame*, Temple Smith/London, 1982, 139 p.

Bowers J. K. et Cheshire P. *Agriculture, the Countryside and Land Use*, Methuen, London, 1983, 170 p.

Bury Pam. *Agriculture and Countryside Conservation*, Wye College, F.B.U. Occasional Paper, n.º 10, 1985, 127 p.

Commission des communautés européennes. *Dix ans de Politique communautaire de l'Environnement*, Bruxelles, mars 1984, miméographie, 84 p. + annexes.

Centre for european agricultural studies. *The Impact of Environmental Legislation upon Agriculture*, Seminar Papers, Wye College, Ashford, Kent, 1984, 117 p.

Institut européen d'administration publique. *Agriculture Policy and the Environment*, Round Table, Maastricht, 30-31 mars 1985. Différentes communications.

Green B. H. "Agriculture and Environment: a Review of the Major Issues in United Kingdom", in I.E.A.P. Round Table, *op. cit.*

De Haen H. "Economic Aspects of Policies to Control Nitrate Contamination Resulting from Agricultural Production", *European Review of Agricultural Economics*, 1982, vol. 9, 4 pp., 443-465.

J.O.C.E. *Programme d'Action des Communautés Européennes en matière d'environnement*, n.º C. 46/3.17.2.83. Règlement (C.E.E.) n.º 797/85, concernant l'amélioration de l'efficacité des structures agricoles, n.º L93.30.3.85.

Shoard Marion. *The Theft of the Countryside*, T. Smith, London, 1980, 271 p.

Notes

(1) Cf. la bibliographie.

(2) Cf. Commission des C. E.: *Dix ans de politique communautaire de l'Environnement*, mars 1984. Ces textes dépassent ce nombre si on inclut la notion de "qualité de la vie" et celle de sécurité. Ces textes sont le plus souvent des directives mais tendent de plus en plus à comporter également des règlements.

(3) Cf. H. de Haen, in bib.

(4) Cette directive, comme celle qui concerne la qualité requise des eaux conchylicoles (D 79/923) concerne d'ailleurs el contrôle sanitaire et la protection des consommateurs, plutôt de celle des poissons ou des coquillages. Des directives récentes portent également sur le commerce international de la faune et de la flore.

(5) En revanche, les membres français du parti socialiste du Parlement Européen ont proposé une complémentation des objectifs, proposant "d'accoître la productivité de l'agriculture dans le respect des équilibres naturel, (c'est nous qui soulignons, JMB), Parlement Européen, document de séance n.º 1785/80.