

Environnement et agriculture

Une comparaison France-Allemagne

C. SCHWARZMANN

L. MAHÉ

P. RAINELLI

Après la Deuxième Guerre mondiale, pour nourrir l'Europe affamée, l'action des pouvoirs publics avait surtout pour but de créer les conditions favorables à une agriculture efficace. Des politiques agricoles destinées à moderniser le secteur se sont alors mises en place. Cette modernisation réussie est aujourd'hui mise en cause en raison des diverses atteintes à l'environnement entendu au sens large : dégradation des paysages, rupture des équilibres écologiques, désorganisation des sociétés rurales, effets sur la santé humaine.

Le relâchement de la contrainte alimentaire, du moins dans nos pays occidentaux, rend nos sociétés plus sensibles au rôle de "gestionnaire de la nature" qu'assumait traditionnellement l'agriculture. Le progrès technique, moteur de l'expansion de la production, se révèle plus agressif pour le milieu que les pratiques anciennes, même si certaines, comme l'écobuage, n'étaient pas particulièrement adaptées. Ces atteintes à l'environnement sont ressenties plus ou moins vivement selon les pays en fonction de l'importance des dommages, mais aussi compte tenu des conditions socio-politiques qui leur sont propres.

Les situations respectives de la France et de l'Allemagne (République Fédérale d'Allemagne) sont intéressantes à examiner de ce point de vue. En effet, l'Allemagne apparaît comme un pays où les préoccupations environnementales se sont déjà traduites dans les faits, tandis que la France n'en est qu'aux déclarations d'intention. Les deux pays qui ont des traditions voisines en matière de politique agricole depuis la fin du XIX^e siècle, tout en ayant des structures et des ressources agricoles différentes, n'accordent pas la même place à l'environnement dans leur politique agricole. En étudiant la mise en œuvre d'un certain nombre de mesures communautaires, prises dans le but de rendre l'agriculture plus respectueuse des équilibres naturels, il est possible d'apprécier les différentes approches dans ces deux Etats. Cet aspect fait l'objet d'une première partie, la seconde étant consacrée à la recherche des facteurs explicatifs⁽¹⁾.

DE PLUS EN PLUS DE MESURES FAVORABLES À L'ENVIRONNEMENT DANS LES DEUX PAYS

La prise de conscience des dégradations du milieu imputables aux pratiques agricoles modernes a été à l'origine d'un réexamen des modes d'intervention de la Politique agricole commune (PAC). Dans quelle mesure le soutien des prix existant, les aides à l'investissement individuel et collectif, les actions en faveur des structures ... sont-ils bien adaptés à

⁽¹⁾ Ce texte s'inspire du mémoire de fin d'études de Claus Schwarzmamm sous la direction de L. Mahé et P. Rainelli. Ce mémoire s'inscrit dans le cadre d'une coopération franco-allemande entre des chercheurs de la station d'économie et sociologie rurales de l'INRA de Rennes d'une part et H. Becker, chercheur au Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft de Braunschweig (Institut für Betriebswirtschaft).

la situation présente? Ces interrogations sont d'autant plus pressantes que les succès de la politique d'intensification ont débouché sur des excédents coûteux à écouler. Les bases d'une PAC visant à "accroître la productivité de l'agriculture en développant le progrès technique, en assurant le développement rationnel de la production agricole" (article 39, titre II du traité de Rome), nécessitent de toute évidence certains infléchissements.

Dans cet ordre d'idées, le "Livre vert" de la Commission en 1985 marque un tournant, même si certaines dispositions de type "socio-culturel" prises en 1975 constituent déjà un premier pas vers la protection de l'environnement. En effet, différentes voies sont envisagées : une politique des prix mieux adaptée, une réglementation plus stricte, des aides pour les grands projets ayant un impact positif sur le milieu, un renforcement des aides compensatoires dans les zones défavorisées, un soutien aux agriculteurs ayant des pratiques plus écologiques, des actions pour promouvoir l'agriculture biologique...

Certaines de ces idées se sont traduites en propositions concrètes. Pour les plus significatives d'entre elles, nous allons voir comment elles ont été appliquées en France et en RFA. Nous distinguerons les mesures globales, des mesures plus axées sur l'environnement ou à caractère plus spécifique.

LES MESURES GLOBALES

Dans leur esprit, les mesures analysées ici, l'article 19 du règlement 1760/87 et le gel des terres, ont été conçues en vue d'une plus grande extensification. Si la dimension écologique est essentielle, le souci de réduire les excédents est également présent. Ce sont donc bien des actions à caractère général qui s'adressent à une large catégorie d'exploitants.

L'article 19 du règlement 1760/87

L'article 19 du règlement 1760/87, modifiant le règlement 797/85, prévoit pour les Etats membres, la possibilité d'instaurer un régime d'aide spécifique dans les zones sensibles du point de vue de l'environnement, afin de promouvoir des pratiques agricoles compatibles avec la protection de l'environnement et des ressources naturelles et le maintien de l'espace naturel et du paysage (J.O. n° L 167 du 26 juin 1987). Il est bien précisé que ces pratiques doivent contribuer ainsi à "l'adaptation et à l'orientation des productions agricoles selon les besoins des marchés".

Les Etats membres déterminent les zones sensibles et définissent en fonction des objectifs recherchés les pratiques agricoles à mettre en œuvre, notamment tout ce qui a trait à l'intensité du système de production. Ils fixent le montant et la durée de la prime attribuée aux agriculteurs qui s'engagent à respecter les pratiques, sachant que cet engage-

ment est d'au moins cinq ans. Le montant maximal éligible au FEOGA-orientation, au titre de la prime annuelle, qui était fixé à 100 écus/ha vient d'être porté à 150 écus/ha avec possibilité de cumul avec l'indemnité compensatoire dans le cas des zones agricoles défavorisées.

Même si les choses sont en train de changer, la France, contrairement à l'Allemagne, n'a pas eu véritablement recours à l'article 19. Elle a seulement défini trois secteurs pilotes susceptibles de guider la réflexion et l'élaboration des actions qui pourraient être entreprises en faveur de l'environnement dans ce cadre. Ce sont la Crau, où la conservation du biotope passe par le maintien de pratiques pastorales plutôt que par le développement de l'arboriculture ; les marais de l'Ouest, où l'intensification se fait au détriment des habitats nécessaires à l'avifaune ; et le plateau du Vercors où certains sites, ainsi que le maintien de la faune et de la flore sauvages, sont menacés par la déprise agricole.

Il s'agit dans ces secteurs pilotes de voir comment on peut assurer de façon durable, et dans les meilleures conditions économiques possibles, la pérennité des systèmes donnant leur valeur à ces espaces. Pour cela, dans les régions caractérisées par la déprise agricole, on encourage les grandes exploitations de type extensif. Dans les zones bénéficiant d'une grande richesse écologique, on cherche à soutenir des systèmes favorables à la protection des biotopes.

Pour ce qui est de la RFA, l'application de l'article 19 s'est faite sans réticence car ses dispositions correspondent exactement à la politique déjà mise en œuvre dans certains *Länder* avant 1985, notamment dans le Bade-Würtemberg et la Rhénanie-Palatinat. Depuis 1985, presque tous les *Länder* ont élaboré des programmes ayant pour objet la préservation des écosystèmes et des paysages. Pour leur plus grande part, ces actions portent sur les prairies sèches et humides dont on souhaite restaurer les équilibres écologiques par l'extensification. Le deuxième type de programmes le plus fréquent a trait aux bordures des champs cultivés pour lesquelles on veut recréer un milieu plus favorable à la faune et à la flore en reconstituant haies et talus.

Concrètement, ces programmes entrent dans les faits au moyen de contrats volontaires passés entre les agriculteurs et l'administration (services locaux de l'agriculture et services de l'environnement). Ainsi, en 1988, environ 3,5 % de la SAU faisait l'objet de tels contrats, dont près de la moitié dans le Bade-Würtemberg. En termes de nombre d'actions, c'est la Bavière qui vient au premier rang avec 14 programmes. L'ensemble de ces programmes a coûté aux *Länder* 170 millions de marks en 1988. Une faible partie de ces dépenses a fait l'objet d'une demande de remboursement communautaire au titre de l'article 19. Au budget 1990, la France, pour sa part, a inscrit une dotation de 53 millions de francs pour l'extensification.

Face à la timidité française, on ne peut qu'être frappé par le recours systématique de la RFA aux aides en faveur des zones sensibles du point de vue de l'environnement. Il est vrai que l'engagement financier des *Länder* est important, permettant ainsi de couvrir, et assez largement, le manque à gagner subi par les agriculteurs adoptant des pratiques plus "douces". Toutefois, l'efficacité de ces mesures dans une perspective écologique n'est pas si évidente, car elles concernent essentiellement les prairies où la situation n'est pas la plus catastrophique. Les régions à agriculture très intensive, où les dommages à l'environnement sont les plus grands, bénéficient peu de ces programmes. Ceux-ci ont donc un impact global forcément limité.

Le gel des terres

Le retrait des terres arables apparaît dans le règlement 797/85 concernant l'augmentation de l'efficacité de la politique des structures agricoles. Après plusieurs modifications, il est entré en vigueur avec le règlement 1272/88 (J.O. n° L 121 du 11 mai 1988). L'objectif premier de cette mesure est clair : il s'agit de "contribuer à l'équilibre entre la production et la capacité d'absorption" en retirant un volume suffisant de terres arables, à l'exemple des programmes expérimentés aux Etats-Unis, et ce depuis plus d'un demi-siècle.

Les préoccupations environnementales de ce texte se manifestent dans le traitement des terres mises hors culture. Elles doivent, principalement lorsqu'elles sont laissées en friche, être maintenues dans de bonnes conditions agronomiques et écologiques. Les Etats membres peuvent d'ailleurs prévoir expressément la protection de l'environnement et des ressources naturelles (article 4). L'aspect "protection de la nature" est explicitement pris en compte dans la possibilité d'exemption de régions ou de zones où la réduction de la production présenterait des risques de dégradation du sol, ou des risques d'incendie. Les régions faiblement peuplées, ou à fort exode rural, peuvent aussi être exemptées (règlement n° 1273/88 - J.O. n° L 121 du 11 mai 1988).

Le régime de retrait des terres s'impose aux Etats membres, mais la participation des agriculteurs est facultative. Si les modalités d'application peuvent faire preuve de beaucoup de souplesse, un certain nombre de règles doivent néanmoins être suivies. Ainsi, pour une exploitation donnée, la surface retirée de la culture doit représenter au moins 20 % des terres arables de cette exploitation, et ce pour au moins cinq ans. Par ailleurs, les cultures qui sont sur les terres gelées doivent correspondre à des produits relevant d'une organisation commune de marché.

Le montant maximal de l'aide par hectare de terre retiré de la production peut atteindre 600 écus par an, et exceptionnellement 700 écus, avec un minimum de 100 écus. Le montant de la participation communautaire était initialement prévu selon un pourcentage dégressif avec

trois tranches (50 % pour les faibles primes, 25 % pour les moyennes et 15 % pour les plus fortes). Le Conseil des ministres des 25 et 26 septembre 1989 a décidé d'accroître le taux de participation communautaire avec deux tranches seulement (80 % pour les primes faibles et 25 % pour les plus élevées).

Cette aide est différenciée régionalement si les conditions agronomiques et économiques l'exigent. Ainsi, elle dépend de la qualité des terres en RFA, appréciée par la *Reichsbodenschätzung* (évaluation des sols) qui classifie toutes les terres agricoles avec une valeur de 0 à 100. Jusqu'à 25 points, la prime est de 700 DM/ha. Puis, pour chaque point au-dessus, on rajoute 20 DM avec un plafonnement à 1 416 DM. En France, on a déterminé des groupes de départements pouvant bénéficier de ces aides. A l'intérieur de ces départements, les préfets classent les petites régions agricoles en quatre catégories selon leur niveau de revenu agricole. Pour la campagne 1988/89, les primes par hectare s'étagaient entre 1 800 et 2 600 F pour la première catégorie; de 1 500 à 2 300 F pour la deuxième; de 1 200 à 2 000 F pour la troisième, et enfin de 1 000 à 1 700 F/ha pour la quatrième.

Si l'Allemagne a introduit ce régime dans sa législation dès le 12 août 1988, juste après le Royaume-Uni, la France a attendu le 19 novembre 1988. En fait, l'application a été encore plus tardive, puisque les arrêtés préfectoraux ont été promulgués seulement entre janvier et mars 1989. Un tel décalage a eu évidemment des conséquences dans l'importance des retraits respectifs pour la campagne 1988-89. Le tableau n° 1 permet de comparer les situations française et allemande à la mi-juin 88.

Il est manifeste que le gel des terres a rencontré un succès non négligeable en RFA, qui se place au premier rang européen tant en valeur absolue qu'en valeur relative. La France, elle, se situe plutôt en queue de peloton. Il faut dire que, dès 1986/87 et 1987/88, le *Land* de Basse-Saxe avait élaboré un programme de "jachère verte" bénéficiant d'une participation fédérale. D'où une bonne information des agriculteurs.

Tableau 1.
Importance des terres
gelées en RFA
et en France

	Nombre de demandes	Surface gelée (ha)	Surface gelée/ terres arables (%)	Surface gelée/ surface céréalière (%)	Surface moyenne par demande (ha)
RFA	25 289	169 729	2,4	3,6	6,7
France	1 002	15 707		0,1	15,6

Source : COM (89) 353.

Par ailleurs, grâce aux aides des *Länder* (30 %) et aux fonds du gouvernement fédéral (70 %), l'Allemagne a attribué, comme on l'a vu, des primes pouvant aller jusqu'à 1 416 DM/ha (BML, *Agrarbericht*, 1989). Rapportée à la rentabilité moyenne de l'hectare (plus précisément la valeur ajoutée nette), la prime moyenne représentait 126 %. En France, pour les catégories médianes, ces rapports étaient deux fois plus faibles :

64 à 65 % (COM (89) 353, 12 septembre 1989, p. 22). Un tel écart explique aussi le peu d'empressement des agriculteurs français à mettre leurs terres hors culture, encore que la région du Centre ait retiré 2,5 % de sa surface de la production céréalière, tandis que la moyenne dans le reste de la Communauté s'établissait à 1,3 % (COM (89) 353, p. 14).

Conscient du caractère peu incitatif des primes versées à ses agriculteurs, l'Etat français a prévu pour la campagne 1989/90 une revalorisation de 25 % des bornes des quatre fourchettes (*Agra Europe*, n° 1569 du 3 novembre 1989). Ainsi aura-t-on des versements allant de 1 250 F à 3 250 F/ha.

Voulant le succès du gel des terres, l'Allemagne s'est donc donné les moyens nécessaires. Il semble bien que les réticences françaises proviennent d'une perception très différente de l'espace rural et des problèmes d'environnement. En effet, au premier rang des préoccupations françaises vient la désertification rurale. La mise hors culture de terres est assimilée à un abandon de l'espace. A l'inverse, en RFA, dans la majorité des régions, les grandes exploitations sont toutes prêtes à s'agrandir encore s'il y a des terres disponibles. Il n'y a donc aucune crainte concernant les friches et on n'assimile pas le gel des surfaces à la déprise.

LES MESURES SPÉCIFIQUES

Parmi les mesures spécifiques à l'environnement, on a retenu celles concernant la lutte contre la pollution des eaux par les nitrates et le soutien à "l'agriculture biologique". La première a l'intérêt de s'attaquer directement à la dégradation de la qualité des eaux potables. Il y a donc là une action très "finalisée". La seconde a un caractère plus écologique en favorisant en amont les formes de production ne faisant pas appel aux produits de synthèse.

La lutte contre la pollution des eaux par les nitrates

Par la directive 80/778 (J.O. n° L 229 du 30 août 1980), la Communauté a fixé, après plusieurs années de négociations, la concentration maximale en nitrates des eaux distribuées, soit 50 mg par litre. Notons qu'il s'agit de l'eau et qu'en conséquence le problème n'est pas traité à l'origine. Même si l'agriculture n'est pas seule en cause, cette activité est fortement mise en accusation. C'est justement pour aller au-delà et agir en amont que la Commission a élaboré une proposition de directive "concernant le contrôle et la réduction de la pollution des eaux résultant de l'épandage ou des rejets de déjections animales et de l'utilisation excessive d'engrais" (COM (88) 708, 22 décembre 1988, p. 38). Mais les densités maximales d'animaux proposées sont tellement infé-

rieures à ce qui existe dans certaines régions que ce projet de directive a beaucoup de mal à aboutir.

Globalement, la teneur des eaux en nitrates est beaucoup plus élevée en RFA qu'en France. Les comparaisons sont facilitées par le fait que l'approvisionnement en eau potable a pour origine des eaux souterraines dans des proportions voisines (68 % en France et 73 % en RFA). Vers 1980, environ 5 % des eaux potables en RFA dépassaient le seuil des 50 mg de nitrates par litre (COM (88) 708, p. 9). En France, à cette date, moins de 3 % des unités de distribution avaient une teneur supérieure à cette limite. Depuis, la situation française en ce qui concerne les eaux distribuées s'est améliorée, alors qu'en Allemagne ce serait le contraire.

Le nombre et l'importance des régions françaises sensibles à la pollution par les nitrates sont relativement faibles : le Nord, l'Île-de-France et une partie du Centre, une partie de la Bretagne, les Charentes, la Haute-Garonne et l'embouchure du Rhône. Par contre, en RFA, c'est un bon tiers du territoire qui est concerné. Seuls le Centre et l'Est du pays ne sont pas menacés. Les régions les plus gravement affectées sont le Bas-Rhin en Rhénanie-du-Nord-Wesphalie, où 8 % des usines de traitement des eaux sont au-delà de 50 mg, la Basse-Saxe, une partie de la Bavière, et le Bade-Würtemberg (COM (88) 708, p. 8). Dans ce dernier *Land*, 20 % des 150 000 installations de distribution d'eau dépassent la limite de 50 mg.

En France, la "loi sur l'eau" de 1964 prévoit le principe de l'autorisation préalable pour tous les rejets ou déversements de résidus ; la France a, avec la loi du 19 juillet 1976 concernant les installations classées, un arsenal juridique très complet. Ainsi, dans la loi de 1976, figure l'obligation d'étude d'impact sur l'environnement pour les élevages hors-sol d'une certaine taille. Toutefois, on sait bien que ces études sont souvent insuffisantes et que les pollutions diffuses ne sont pas prises en compte.

En fait, malgré l'existence d'une réglementation assez élaborée, la France a une conception plutôt incitative. Le ministère de l'Agriculture a cherché en liaison avec le secrétariat d'Etat à l'Environnement à développer le triptyque recherche-expérimentation-conseil aux agriculteurs. En liaison avec la profession agricole, le Comité d'orientation pour la réduction de la pollution des eaux par les nitrates (CORPEN) a été mis en place en 1984. Sur le fond, on cherche à concilier agriculture intensive et protection de l'environnement.

L'Allemagne possède aussi un ensemble de lois et de règlements pour la protection des eaux, dont la "loi de gestion de l'eau" (*Wasserhaushaltsgesetz*) qui prévoit l'établissement de périmètres de protection. S'il n'y a pas d'étude d'impact, remarquons néanmoins que la directive "eau potable" est entrée en vigueur dès mai 1986. A cette époque, la "loi de gestion de l'eau" a été modifiée dans le sens d'un élargissement des périmètres avec la possibilité d'un paiement compensatoire aux agriculteurs touchés par ces mesures.

Ces lois fédérales n'ont pas un caractère obligatoire compte tenu de la répartition des compétences entre le niveau central et les *Länder* qui sont chargés du suivi de la qualité des eaux. Mais cela permet aussi à certains *Länder* comme le Bade-Würtemberg, dont la situation est assez préoccupante, d'avoir une politique très active dans ce domaine depuis 1987. Ainsi 410 000 ha, dont la moitié de surface agricole, soit 13,5 % de la SAU du *Land*, sont inclus dans les périmètres de protection. Dans ces zones, les agriculteurs doivent avoir des plans de fumure plus ou moins stricts selon une hiérarchie distinguant quatre types de surface. Des contrôles de la teneur en nitrates dans les sols sont effectués. En échange, les agriculteurs reçoivent 310 DM par hectare.

Le financement de ce programme est assuré par une taxe sur l'eau potable de 10 pfennigs par mètre cube, d'où le nom de *Wasserpennig*. En 1988, cette taxe a rapporté 170 millions de DM répartis comme suit : 35 % pour les agriculteurs, 29 % pour le suivi y compris les contrôles, 12 % pour la recherche et 24 % pour l'amélioration des réseaux de distribution. On voit donc que le poids de ces mesures est supporté directement par le consommateur, contrairement au cas des programmes d'extensification financés par le contribuable.

La Basse-Saxe et le Schleswig-Holstein s'orientent également dans cette voie.

Enfin, il convient d'évoquer la loi pour la promotion de l'agriculture paysanne (*Strukturgesetz* ou loi de structure) qui cherche, au plan fédéral, à limiter la production animale intensive. Une compensation monétaire est prévue pour les exploitations respectant certaines limites en terme de cheptel global ou de densité par hectare. Cela revient à un soutien des petites et moyennes exploitations afin qu'elles puissent survivre sans avoir recours aux ateliers hors-sol très préjudiciables à la qualité des eaux.

Le soutien à l'agriculture biologique

Depuis la parution du "Livre vert" de la Commission en 1985, l'agriculture biologique a droit de cité. Par son refus des produits chimiques de synthèse, elle apparaît en effet comme une forme de culture respectueuse de l'environnement, que l'on doit, en conséquence, encourager. Le non-recours aux traitements phytosanitaires de type industriel est particulièrement apprécié. De même, la fertilisation à base uniquement d'engrais organiques se traduit par de moindres applications d'azote, et donc moins de pollution par les nitrates. Par ailleurs, en réduisant l'emploi des consommations intermédiaires, le développement de l'agriculture biologique revient à une forme d'extensification. De ce fait, pour la Commission, encourager l'agriculture biologique c'est aussi, d'une certaine manière, lutter contre la surproduction, d'autant plus que cette réorientation touche un segment du marché en expansion. La demande de

produits “naturels” provient d’une clientèle plutôt aisée; elle est assez forte et assure des débouchés croissants et peu dépendants des organisations communes de marché.

Au-delà de ces constats, il existe peu de choses concrètes au plan européen. On peut relever que, dans le cadre de la PAC, la Communauté a instauré des aides supplémentaires pour “contribuer à former les agriculteurs en vue de la réorientation qualitative de la production et de l’application de pratiques de production compatibles avec les besoins de l’environnement” (COM (88) 338 du 8 juin 1988, p. 8). L’agriculture biologique peut aussi avoir accès à différents régimes d’aides à la production et la commercialisation (*ibidem*, p. 15).

Toutefois la direction vers laquelle on s’oriente va dans le sens d’une véritable définition de l’agriculture biologique avec un cadre législatif approprié. La Commission a fait une proposition de règlement (COM (89) 552) dont les objectifs sont :

- une promotion de cette forme d’agriculture,
- une concurrence loyale entre producteurs,
- une information adéquate des consommateurs,
- une libre circulation des produits sachant que seuls ceux d’origine végétale sont concernés car, pour les produits animaux, les règles techniques ne sont pas encore établies.

Les règles de base et les exceptions seront harmonisées au niveau communautaire, de même que le contrôle, l’étiquetage et les importations des pays tiers. Les producteurs acceptant cela bénéficieront d’une sorte de label “agriculture biologique-régime de contrôle de la CEE”. Cette indication n’aura pas valeur de garantie de qualité (cf. *BIMA*, n° 1987, 21 décembre 1989). En attendant, la CEE autorise et encourage les Etats membres à promouvoir et à subventionner l’agriculture biologique.

Pour ce qui est de la France, la loi d’orientation agricole du 4 juillet 1980 reconnaît l’agriculture biologique dans un but de protection à la fois des consommateurs et des exploitants, et également en vue de favoriser la diversification des productions agricoles. Pour cela, le ministère de l’Agriculture, anticipant en cela la proposition de règlement communautaire, a axé l’essentiel de son action sur la définition de l’agriculture biologique.

Le 27 janvier 1988, a été mise en place la “commission nationale d’homologation des cahiers des charges” définissant les conditions de production de l’agriculture n’utilisant pas de produits chimiques de synthèse. Cette commission associe les mouvements de l’agriculture biologique, les représentants des transformateurs et des distributeurs et les consommateurs. Au cours de l’année 1988, elle a homologué un cahier des charges et a émis un avis favorable à l’homologation de huit autres cahiers.