

Acteurs sociaux et politique agri-environnementale dans l'Union européenne

par Eduardo Moyano et Fernando Garrigo

IESA-CSIC d'Andalousie, Cordoue (Espagne)
ealmoese@uco.es

La définition et l'application d'une nouvelle politique publique provoquent divers processus d'articulation et de restructuration au sein de la société civile. D'un côté, les acteurs traditionnels dominants modifient leurs discours et leurs stratégies afin de s'impliquer dans - ou de mettre en cause - les nouvelles politiques et d'offrir à leur base sociale des réponses aux problèmes nouveaux. D'un autre côté, d'autres acteurs traditionnels, non hégémoniques, en harmonisant leur discours avec la nouvelle philosophie dominante, au cours du développement de ces nouvelles politiques, sont à présent reconnus par les pouvoirs publics comme des interlocuteurs valides. Enfin, de nouveaux acteurs sociaux émergent *ex novo* dans le cadre des nouvelles politiques, partageant avec les acteurs traditionnels la représentation des intérêts affectés par celles-ci.

Le cas de la nouvelle politique agri-environnementale de l'Union européenne (UE) illustre cette analyse. D'une part, cette politique provoque la recomposition des acteurs collectifs traditionnels qui représentent les intérêts des agriculteurs - c'est-à-dire le syndicalisme agricole et les organisations professionnelles hégémoniques et non hégémoniques. D'autre part, elle favorise l'émergence de nouveaux acteurs n'ayant pas de relations directes avec l'activité agricole - parmi lesquels le mouvement écologiste ou les corps de fonctionnaires des nouveaux départements de l'environnement - mais qui, considérant le thème des relations entre l'agriculture et l'environnement comme un thème d'intérêt général qui dépasse le secteur agricole, se considèrent légitimés pour s'impliquer dans les politiques agri-environnementales.

Dans ce travail, nous analyserons dans un premier temps le contexte dans lequel est née et s'est développée la politique agri-environnementale dans l'UE. Dans un second temps, nous présenterons la nature et le contenu de cette nouvelle politique, ainsi que les difficultés de son application dans les différents pays de l'Union européenne. Enfin, nous analyserons les processus d'articulation sociale que ce soit par les acteurs traditionnels ou par les nouveaux acteurs émergents.

Genèse de la politique agri-environnementale

Jusqu'à la fin des années 70, l'agriculture a gardé un statut «d'exception» dans les débats qui avaient lieu alors dans la Communauté économique européenne sur les effets négatifs

du modèle de développement productiviste sur l'environnement. A cette époque, les pollueurs étaient les entreprises industrielles, qui faisaient l'objet de critiques et de plaintes de la part du mouvement écologiste et des organisations de consommateurs. Ce sont ces entreprises industrielles qui seront concernées plus tard par les premières mesures environnementales approuvées dans les pays européens sur la base du principe pollueur-payeur (Baldock et Bennet, 1991). L'agriculture était exempte de telles critiques bien que, dans certaines régions européennes, le modèle intensif de production, basé sur l'utilisation massive de produits agro-chimiques, eût commencé à montrer ses effets sur l'environnement de façon tangible. Les effets polluants de l'élevage intensif ou de l'utilisation incontrôlée de produits phytosanitaires étaient déjà visibles dans certains pays européens, principalement aux Pays-Bas et au Danemark. En 1971, le ministère de l'Environnement est créé au Danemark et deux ans plus tard, en 1973, la première loi générale sur l'environnement est approuvée, mais l'agriculture n'est toujours pas concernée (Just et Michelsen, 1995).

Un statut d'exception environnementale pour l'agriculture

Parmi les raisons qui expliquent le statut d'exception de l'agriculture vis-à-vis des thèmes environnementaux, il convient de signaler les suivantes (Whitby, 1996) :

- 1) l'activité agricole s'est développée fondamentalement à partir d'exploitations familiales dispersées et atomisées. Ce facteur, ajouté aux caractéristiques de la pollution agricole (origines diverses procédant de sources non ponctuelles, effets visibles souvent plusieurs années après), fait de l'agriculture une source de contamination diffuse. La difficulté de déterminer avec exactitude le véritable agent polluant fait que les modèles utilisés dans d'autres secteurs pour faire face à la pollution environnementale sont d'application difficile ou limitée dans le secteur agricole, sans oublier les problèmes posés par le contrôle. Il faudrait donc travailler au niveau local ; or la répartition des compétences entre les autorités communautaires, nationales, régionales et locales retarde, dans de nombreuses occasions, l'application des contrôles et d'autres types d'actions;
- 2) l'agriculture fut longtemps considérée comme une activité en harmonie avec la nature, en même temps que les agriculteurs représentaient, d'un point de vue symbolique, un exemple de respect de l'environnement. Cette image idéalisée de l'agriculture et des agriculteurs est restée ancrée dans la conscience collective de la population urbaine -en

majeure partie d'origine rurale - et ce, bien que des pratiques agricoles nuisibles pour l'environnement eussent été introduites par les agriculteurs depuis longtemps. Dans l'agriculture européenne, la prédominance d'exploitations familiales petites et moyennes a longtemps contribué à éloigner de l'opinion publique l'idée de l'agriculture en tant qu'activité polluante, idée associée fréquemment aux activités industrielles ;

3) l'agriculture est un secteur stratégique pour les économies nationales et la principale source de denrées alimentaires. Cette fonction, exaltée en Europe depuis la IF Guerre mondiale, explique que les gouvernements des pays occidentaux aient été intéressés par la régulation du secteur agricole à travers des politiques de type protectionniste encourageant l'augmentation de la production agricole. Ces politiques protectionnistes ont été utilisées aussi par certains pays, comme la France, pour consolider le potentiel exportateur de leur agriculture sur les marchés mondiaux. Ce caractère stratégique de l'agriculture explique le fait que les gouvernements aient résisté à l'adoption de mesures pro-environnementales pouvant entraîner une réduction de la production agricole ;

4) les élites agricoles et les organisations professionnelles ont eu une influence considérable pendant l'étape de la modernisation des années 60 (Hervieu et Lagrave, 1992; Moyano, 1993). Dans la plupart des pays de la CE, les organisations professionnelles, les chambres d'agriculture, les fédérations de coopératives agricoles ainsi que les ministères de l'Agriculture, ont agi de façon conjointe dans une sorte de « front agricole » - allant jusqu'à se comporter comme une espèce d'« *agricultural policy community* » (Smith, 1990 ; Frouws et Van Tatenhove, 1993) - qui a été capable de maintenir l'agriculture dans une situation d'exception protégée par des lois spécifiques.

Antécédents de la politique agri-environnementale

Au milieu des années 80, des changements importants se produisent dans la façon de traiter les problèmes de l'agriculture à l'intérieur de la CE, changements qui conduiront progressivement à la perte du statut d'exception dont les agriculteurs avaient joui jusqu'à présent dans le cadre de la politique agricole commune (PAC).

Les premiers symptômes de la crise de la PAC se manifestent sous forme d'excédents agricoles et d'une dépense incontrôlée que les autorités de la CE se décident à affronter suite à l'intégration des pays méditerranéens - Grèce, Espagne et Portugal - au potentiel agricole important. A cela il faut ajouter les pressions des groupes favorables à la libéralisation des marchés agricoles. Ceux-ci, très influents au sein de la CE, grâce aux positions défendues alors par le gouvernement britannique de Margaret Thatcher, préconisaient des changements en profondeur concernant les mécanismes de protection des agriculteurs européens (Delorme et Le Theule, 1996).

Dans ce contexte, la question des implications environnementales du modèle intensif de production agricole fait son apparition dans les institutions de Bruxelles

comme un aspect supplémentaire de la crise de la PAC. Dans les pays d'agriculture intensive tels que le Danemark et les Pays-Bas, ou dans ceux tels que le Royaume-Uni, où il existe une étroite relation entre l'agriculture, le territoire et le paysage, les premières mesures législatives sont approuvées pour réguler les conséquences environnementales de l'activité agricole. L'agriculture commence à être considérée comme une activité potentiellement polluante, perdant ainsi son statut antérieur d'exception. Par exemple, au Danemark, la loi de 1973, que nous avons mentionnée plus haut, est remplacée en 1982 par une nouvelle loi qui s'attaque au problème de la pollution des eaux superficielles et souterraines par les résidus provenant de l'élevage intensif. En Grande-Bretagne, à partir de cette époque, les pratiques agricoles commencent à être régularisées dans des zones sensibles d'un point de vue environnemental (appelées ESA) qui présentent un risque de dégradation du paysage ou d'extinction d'espèces animales (Whitby, 1997).

Sous l'influence de ces pays, un nouveau discours sur les relations entre l'agriculture et l'environnement apparaît dans la CE, discours qui se concrétise par l'introduction des premières normes agri-environnementales dans les règlements et les directives communautaires. C'est ainsi que dans le titre V du règlement (CEE) 797/85 apparaît, sous l'influence britannique, l'article 19 destiné à réguler l'activité agricole dans les zones caractérisées par leur vulnérabilité environnementale, que l'on appelle, en reprenant la terminologie utilisée antérieurement par les Britanniques, ESA.

La directive (CE) 676/91, relative à la protection des eaux contre la pollution par les nitrates utilisés dans l'agriculture, constituait déjà à cette époque une des propositions les plus fermes pour contrôler les effets polluants de l'activité agricole et établir des mesures préventives, même si sa mise en place dans les différents États membres souffrira d'importants retards.

La réforme de la PAC, entamée au milieu des années 80, avec l'approbation par la Commission européenne des premières mesures correctrices (quotas, quantités maximum garanties, taxes de coresponsabilité, etc.), ainsi que la publication de certains documents internes importants tels que *Le Livre vert sur la PAC* (1985) ou *L'avenir du Monde Rural* (1988) révélaient la progression d'un discours nouveau sur l'agriculture au sein de la CE.

Dans ce contexte de changements et de réformes, des programmes possédant, bien que de façon indirecte, de claires implications environnementales sont introduits dès l'année 1991. Parmi ceux-ci nous pouvons citer le programme de production extensive ou de reforestation de terres agricoles¹.

¹ Le R(CEE) 2328/91, remplaçant le règlement structurel antérieur R(CEE) 797/85, inclut certains de ces programmes comme celui de l'extensification de la production agricole et celui de la reforestation des terres agricoles.

Contenu et nature du programme agri-environnemental dans l'Union européenne

En 1992, la modification de la politique des prix et marchés avec la mise en place du système d'aides directes et l'approbation d'un ensemble de mesures appelées d'accompagnement parmi lesquelles le programme agri-environnemental (R(CEE) 2078/92) donnent lieu à la plus profonde réforme de la PAC. Contrairement aux autres mesures, qui avaient été insérées dans certains programmes socio-structurels préalables à la réforme de 1992, le programme agri-environnemental constituait une nouveauté : pour la première fois au sein de l'UE, un ensemble articulé de mesures à caractère obligatoire pour les États membres, tendant à l'introduction de méthodes d'agriculture durable, était accepté².

Le programme agri-environnemental était aussi une nouveauté en termes de procédure administrative : il repose sur un système de contrat individualisé entre l'agriculteur qui désire y recourir et les pouvoirs publics soit nationaux soit régionaux selon la structure politique administrative de chaque État. Selon ce système, l'agriculteur accepte, durant une période de cinq ans, des engagements en matière de pratiques agricoles en échange d'une aide économique provenant des fonds publics afin de compenser la moindre rentabilité que pourrait lui causer le choix de l'agriculture durable.

Contenu du programme agri-environnemental

Ce programme comprend une série d'aides économiques, que chaque État membre peut appliquer totalement ou partiellement. De façon concrète, le règlement communautaire met à disposition des États membres neuf systèmes d'aides :

- aides pour réduire sensiblement l'utilisation de pratiques agricoles et d'élevage nuisibles pour l'environnement telles l'utilisation de produits agro-chimiques (fertilisants et/ou produits phytosanitaires) ;
- aides pour réduire la charge du troupeau bovin ou ovin par unité de surface ;
- aides pour développer l'extensification des cultures végétales y compris fourragères pour maintenir ou récupérer des systèmes traditionnels de production extensive ou pour transformer des terres de cultures en pâturages extensifs ;
- aides pour utiliser des pratiques agricoles ou d'élevage compatibles avec l'exigence de protection de l'environnement et des ressources naturelles, et avec la conservation de l'espace naturel et du paysage, ou pour introduire des races locales d'élevage en voie d'extinction,

extinction due à la spécialisation de l'élevage conventionnel ;

- aides pour promouvoir une conservation environnementale adéquate des terres agricoles ou de terres forestières abandonnées ;
- aides pour le retrait volontaire de terre de la production pour une période de longue durée - 20 ans -, avec l'engagement de réaliser des pratiques de conservation environnementale (constitution de biotopes ou parcs naturels) ou de protection des eaux ;
- aides pour la gestion de terres destinées à l'accès au public et aux activités de plein air ;
- aides pour la réalisation de cours de formation agri-environnementale destinés aux agriculteurs, impliquant leurs organisations professionnelles, leurs coopératives et l'administration publique ;
- aides pour le développement de l'agriculture biologique, destinées non seulement aux agriculteurs qui désirent reconverter leurs exploitations à ce type d'agriculture alternative, mais aussi aux jeunes qui s'installent pour la première fois et optent pour ce modèle d'exploitation.

Le règlement (CEE) 2078/92 définit de façon générale deux types d'actions. Le premier est de caractère obligatoire et correspond aux *programmes de zone*. Il s'agit de programmes verticaux destinés à des zones spécifiques de chaque territoire national, zones homogènes du point de vue environnemental et dont les caractéristiques justifient l'application des divers systèmes d'aides auparavant cités³. Le second type d'action, ou *programme horizontal*, est facultatif et doit, au cas où il serait utilisé par un État membre, être appliqué sur la totalité de son territoire national. Les États membres peuvent choisir, parmi les neuf systèmes d'aides déjà cités offerts par le règlement communautaire, ceux considérés les plus pertinents. Ces deux programmes (le programme de zone et le programme horizontal) sont cofinancés par l'UE et chaque gouvernement national.

Par exemple, dans le cas espagnol, les programmes de zones sont ceux qui s'appliquent aux environs des parcs nationaux et dans les zones de conventions RAMSAR (pour la protection des zones humides) et ZPS (zones de protection spéciale oiseaux), y compris ceux que les Communautés autonomes⁴ (gouvernements régionaux) proposent

² Comme il a été indiqué plus haut, certaines mesures agri-environnementales, comme celles relatives aux zones sensibles (ESA) ou celles sur l'extensification de la production agricole, étaient incluses dans le R (CEE) 797/85 et dans le 2328/91, mais elles avaient un caractère facultatif pour les États membres.

³ Chaque État membre doit présenter la liste des zones de son territoire où appliquer le programme vertical correspondant.

⁴ Dans les programmes de zones sont inclus, en effet, ceux qui sont élaborés directement par les Communautés autonomes pour des zones déterminées de leurs territoires. Les régions en assument le cofinancement, sans participation du gouvernement espagnol national. Par exemple, le gouvernement régional d'Andalousie (Junta de Andalucía) a présenté plusieurs programmes régionaux, concernant le pâturage, la lutte contre l'érosion du sol dans les oliveraies, ou encore des mesures destinées à des zones de cultures très spécifiques comme la canne à sucre ou la vigne. Au moment

directement. Quant aux programmex horizontaux, le gouvernement espagnol a choisi parmi les neuf systèmes d'aides possibles : le programme d'extensification (promouvant la jachère traditionnelle), le programme d'agriculture biologique, la promotion des races d'élevage en voie de disparition et le programme de formation agri-environnementale.

Nature du programme agri-environnemental

En ce qui concerne la nature de la nouvelle politique agri-environnementale, on peut faire plusieurs remarques. En premier lieu, il s'agit d'une politique qui ne répond pas encore à une logique autonome quant à sa formulation car elle est étroitement liée à la logique implicite de la réforme de la PAC. Dans ce sens, nous pourrions avancer que c'est une sorte de sous-produit de cette dernière et qu'il faudrait donc l'évaluer en tenant compte du fait que, dans cette politique agri-environnementale, l'objectif de compenser les revenus des agriculteurs se combine avec celui de l'introduction de méthodes d'agriculture durable. Objectifs qui ne trouvent pas toujours un équilibre adéquat au moment de définir les programmes. Le fait d'être financé par la section Garantie du FEOGA - qui finance aussi la politique des marchés - est un indicateur de cette dépendance, même si, de par sa nature propre, la politique agri-environnementale se rapproche plutôt des politiques de structures.

En second lieu, il faut souligner que le programme agri-environnemental, contrairement à la réforme du système de prix et marchés, introduisant des aides directes - financée dans sa totalité par le budget de l'UE -, est cofinancé entre l'UE et les États membres dans des pourcentages variables selon les zones⁶ ce qui en fait un programme dont l'attrait économique dépend de la volonté - et de la capacité économique - des gouvernements nationaux d'apporter une plus ou moins grande quantité de ressources pour son financement.

En troisième lieu, les mesures qui composent le programme agri-environnemental sont volontaires pour les agriculteurs bien qu'obligatoires pour les États membres. Cela signifie que, bien que les gouvernements nationaux soient obligés d'introduire le programme agri-environnemental dans leurs territoires respectifs, le succès de son application dépend de l'intérêt et de la motivation des agriculteurs pour profiter des avantages du programme.

En quatrième lieu, l'application du programme se fait à travers des processus de négociation complexes à des

niveaux différents. Cette complexité est due au fait que l'application des règlements qui composent les mesures du programme agri-environnemental laisse aux États membres une grande marge de manœuvre pour fixer les pratiques qu'ils considèrent durables du point de vue des conditions structurelles des agricultures et des écosystèmes nationaux. Cela exige, par conséquent, l'élaboration d'une ou plusieurs normes nationales qui, dans de nombreuses occasions, implique une négociation interne laborieuse entre les ministères de l'Agriculture et de l'Environnement, les organisations professionnelles agricoles et les associations écologistes. Ces normes doivent être transmises par les gouvernements de chaque pays à Bruxelles pour recevoir leur homologation, ce qui ouvre un autre tour de négociation au niveau européen entre la Commission européenne et chaque État membre⁷.

De la même façon, la structure fédérale de certains États membres - comme l'Espagne, l'Italie ou l'Allemagne - fait que l'élaboration de ces normes nationales d'application doit être négociée préalablement avec les gouvernements régionaux, ce qui peut donner lieu à l'élaboration de normes additionnelles dans chaque région permettant d'établir les procédures administratives nécessaires à l'attribution des aides correspondantes. Le fait que la part de financement correspondant à l'État membre - 50 ou 25% selon les zones - soit, dans le cas des structures fédérales, cofinancée à son tour par le gouvernement régional, introduit un autre élément de complexité dans la négociation préalable à la mise en œuvre définitive du programme.

Tous ces éléments de complexité dans la procédure d'application du programme agri-environnemental dans les différents États membres (Lowe, 1997) explique, d'une certaine manière, la lenteur observée dans son application, lenteur qui contraste avec la rapidité avec laquelle les autres parties de la réforme de la PAC ont été appliquées.

Un premier bilan du programme agri-environnemental

Alors qu'il existe des évaluations sur l'impact et les résultats de la réforme de la PAC (1992-1997) en ce qui concerne la politique des prix et marchés et les effets du système des aides directes, il n'est pas encore possible d'établir un bilan définitif du programme agri-environnemental. En effet, étant donné le court espace de temps écoulé depuis la mise en application réelle de cette politique dans les pays membres de l'UE, il est trop tôt pour procéder à une évaluation sérieuse et rigoureuse de ses résultats. La lenteur, que nous avons déjà mentionnée auparavant, avec laquelle se fait sa mise en œuvre dans chaque État membre, fait que nous ne disposons pas encore d'un horizon temporel suffisamment long pour mesurer le nombre de bénéficiaires des différents régimes d'aides, ou la mise en œuvre des mesures par les agriculteurs. Dans certains pays, il existe des régimes d'aide qui n'ont même pas commencé et d'autres qui n'ont qu'une ou deux années de fonctionnement. Cependant, et malgré

de la rédaction de cet article, ils n'ont pas encore été approuvés par le Comité STAR de l'UE.

⁵ Pour comprendre la nature du programme agri-environnemental et les nombreuses réactions qu'il suscite, il faut replacer sa genèse et sa formulation dans le processus et les objectifs de la réforme de la PAC.

⁶ Dans les zones d'objectif 1 - qui sont les moins développées économiquement -, l'UE contribue à hauteur de 75% et les gouvernements nationaux pour 25 %. Dans les autres zones, le cofinancement est de 50 - 50.

⁷ La négociation se fait au sein du comité STAR, qui est un comité de gestion pour les thèmes agri-environnementaux.

ces limites, nous pouvons faire quelques commentaires sur l'application du programme agri-environnemental dans l'UE, à partir d'un premier bilan.

En premier lieu, il faut signaler les intérêts différents qu'ont montré les gouvernements nationaux et les organisations professionnelles agricoles à ces mesures. Ainsi, certains pays qui ont une agriculture très intensive - Danemark ou Pays-Bas - ou dans lesquels il existe un lien particulier entre l'agriculture, le paysage et le territoire - Royaume-Uni -, font preuve d'une plus grande prise de conscience quant à la nécessité d'introduire des pratiques d'agriculture durable. Cela est dû aux effets déjà tangibles de la pollution agricole sur la détérioration de l'environnement ou du paysage. Ces pays doivent faire face aux pressions provenant de la société civile qui revendique une introduction sans délais du programme agri-environnemental. L'existence d'un consensus entre pouvoirs publics, profession agricole et associations écologistes sur l'intérêt du programme permet de résoudre les problèmes administratifs qui surgissent dans sa mise en œuvre, problèmes auxquels nous avons fait référence quelques lignes auparavant.

En second lieu, il faut ajouter à ce que nous venons d'exposer, que la philosophie sous-jacente au programme agri-environnemental répond à la réalité des pays du Nord et du Centre de l'Union européenne. On peut même dire que ce programme a été introduit grâce à la pression exercée par les gouvernements de ces pays, ce qui explique pourquoi son application n'y présente pas de grandes difficultés. Dans les pays méditerranéens, en revanche, l'opinion publique et la classe politique ont du mal à saisir le besoin de consacrer des fonds publics nationaux et régionaux à ces programmes puisque, leurs agricultures étant moins intensives, les problèmes environnementaux ne s'y sont pas encore manifestés. De plus, pour combler les déficits de compétitivité des agricultures méditerranéennes, il est nécessaire de promouvoir des programmes de modernisation qui permettent d'adapter les secteurs agricoles possédant les plus forts potentiels à la nouvelle situation d'ouverture des marchés mondiaux. Pour ces raisons, la société civile de ces pays méditerranéens - préoccupée surtout par le problème du chômage ou par la consolidation d'un état de bien-être encore précaire - n'exerce pas une réelle pression sur les pouvoirs publics pour qu'ils consacrent des ressources budgétaires à ce programme ni qu'ils en accélèrent l'application.

Cependant, et cela sera un troisième point, lorsque les gouvernements des pays méditerranéens appliquent le programme - bien plus parce qu'ils y voient une source complémentaire de revenus pour leurs agriculteurs que parce qu'ils sont convaincus de sa nécessité- ils rencontrent de nombreuses difficultés pour y intégrer les particularités des écosystèmes méditerranéens - rareté de l'eau, incendies de forêts ou érosion des sols, par exemple. De même, dans certains pays - à cause des pressions de groupes d'agriculteurs ayant des difficultés pour rentabiliser certaines productions - on veut profiter des programmes agri-environnementaux pour résoudre des problèmes qui

n'ont pas de fondement environnemental très clair. Cela conduit parfois pour l'élaboration des normes nationales d'application à des négociations interminables entre les ministères de l'Agriculture et de l'Environnement, d'une part, et entre ceux-ci et les syndicats agricoles et les organisations écologistes, d'autre part, qui retardent d'autant leur mise en œuvre. Au cas où ces programmes, douteux d'un point de vue agri-environnemental - qui tentent fondamentalement de résoudre les problèmes de compétitivité de certains secteurs en crise par voie indirecte -, seraient approuvés, le problème qui se poserait serait celui du financement dissimulé, détourné de son objectif premier, que de tels programmes représentent pour les collectifs d'agriculteurs en difficultés. Cela peut réduire, à long terme, la légitimité de la politique agri-environnementale européenne et créer de sérieux problèmes lors des prochaines négociations à l'OMC (Organisation mondiale du commerce).

Quatrièmement, et comme conséquence de la différente sensibilité agri-environnementale des divers pays de l'UE, on trouve aussi une diversité importante dans le montant des aides accordées à l'intérieur du programme. Comme il a été indiqué antérieurement, le règlement élaboré par la Commission européenne ne fait qu'établir la limite maximum de l'aide correspondante, laissant à l'État membre la responsabilité d'en fixer le montant dans le cadre de sa propre règle nationale d'application. Cette responsabilité nationale fait que certains gouvernements nationaux ont accordé le maximum de l'aide prévue dans le règlement européen, tandis que d'autres l'ont fixée en-dessous, créant ainsi des différences importantes entre les pays quant à l'attrait que le programme agri-environnemental peut avoir pour les agriculteurs. Dans les pays où ces aides sont faibles, il est plus intéressant pour les agriculteurs de recourir aux programmes d'aides directes établis dans le cadre de la réforme des OCM céréales ou oléagineux plutôt qu'au programme agri-environnemental. C'est pour cela que les syndicats agricoles, ayant intérêt à ce que le programme soit un succès, revendiquent que le financement soit totalement à la charge de l'UE afin de réduire le différentiel entre les systèmes d'aides et d'éviter les risques de conflits entre les agriculteurs européens, certains pouvant se sentir lésés par rapport à leurs collègues d'autres pays. De toutes façons, il faut considérer la disponibilité des ressources sur lesquelles les États comptent pour faire face aux possibles demandes de programme agri-environnemental. La disponibilité des ressources est différente selon les pays et dépend de leur niveau de richesse et de développement respectifs, ainsi que de la dimension du territoire et de l'importance de la

⁴ Cela s'est produit avec le problème des agriculteurs ayant des productions non compétitives sur le marché, qui pour éviter leur reconversion nécessaire à d'autres productions, tentent de l'inclure dans les programmes agri-environnementaux pour recevoir des aides pour des raisons - pas toujours faciles à justifier - de protection de l'environnement, ce qui a conduit même la Commission européenne à rejeter certains des programmes proposés par les gouvernements nationaux pour homologation.

population agricole potentiellement bénéficiaire du programme.

En définitive, bien que l'on ne puisse pas encore procéder à une évaluation sérieuse des résultats du programme agri-environnemental, nous pouvons quand même indiquer qu'il a introduit une nouvelle dynamique dans les préoccupations des ministères de l'Agriculture des différents Etats membres et qu'il a intégré le thème de la relation entre l'agriculture et l'environnement dans les discussions et les débats au sein du monde agricole.

Les acteurs sociaux traditionnels et nouveaux dans le cadre de la politique agri-environnementale

C'est un fait reconnu que le rôle de la profession agricole dans le processus de mise en œuvre des politiques agri-environnementales dans l'UE est déterminant. La nature de ce programme - obligatoire pour les États membres et volontaire pour les agriculteurs - fait que son impact dépend du degré d'implication des acteurs sociaux intermédiaires (syndicats d'exploitants, fédérations de coopératives, chambres d'agriculture, etc.) dans sa réalisation. Les syndicats agricoles ont permis, d'abord en acceptant le programme agri-environnemental et, ensuite, en prenant part à sa mise en place dans chaque pays, que s'établisse une certaine harmonie entre le collectif des bénéficiaires potentiels - les agriculteurs individuels - et les pouvoirs publics chargés de formaliser les contrats et les cahiers des charges. En ce sens, les activités de formation prévues dans le programme agri-environnemental, bien qu'encore très peu développées, sont autant d'opportunités pour que se produise ce travail de dynamisation si nécessaire pour la réussite du programme.

Cependant, la réalité de la profession agricole dans l'UE est fort diverse d'un pays à un autre (Hervieu et Lagrave, 1992 ; Moyano, 1993), ce qui représente un élément important de différenciation au moment de mesurer la répercussion du programme agri-environnemental. Non seulement le niveau d'implantation et de développement du syndicalisme agricole varie selon les pays, mais en ce qui concerne l'acceptation du programme agri-environnemental, ni leurs positions ni leur volonté de s'y impliquer ne sont convergentes.

En ce qui concerne l'implantation de la profession agricole, il est indéniable que l'enracinement et le niveau de développement du mouvement syndical et coopératif sont plus importants dans des pays comme la France, le Danemark ou les Pays-Bas que dans les pays méditerranéens.

La présence d'un tissu associatif qui a pénétré l'ensemble de la société rurale est un facteur qui, en principe, et pour les raisons exposées ci-dessus, peut contribuer à une meilleure application des politiques agri-environnementales. Cependant pour que cet élément ait une influence vraiment

positive, il doit se combiner avec une implication des organisations professionnelles agricoles dans l'application dudit programme, ce qui n'est pas toujours le cas.

Dans certains cas la présence d'un lobby agricole puissant, qui s'oppose à l'introduction de changements dans les formes de gestion de l'agriculture, peut devenir un facteur de résistance à l'introduction de nouvelles conceptions et philosophies sur le rôle de l'agriculture et sur la relation de l'activité agricole avec l'environnement.

C'est pourquoi, il s'avère nécessaire d'analyser dans chaque pays les discours et les stratégies dominantes au sein de la profession agricole. Cette analyse permettra d'évaluer si la présence d'un syndicalisme fortement développé peut constituer ou non un élément favorable à l'introduction de la politique agri-environnementale.

Discours et stratégies du syndicalisme agricole sur la politique agri-environnementale

En partant d'un niveau général d'analyse afin de réduire au plan théorique la diversité des situations nationales, nous pouvons dire que les discours dominants des syndicats agricoles européens ont répondu, durant la période de vigueur de la PAC, à deux « idéals-types ». En premier lieu un discours « d'entrepreneur » qui met l'accent sur la dimension productive de l'activité agricole, qui soutient un modèle d'agriculteur professionnel - très proche du modèle de l'entrepreneur - assis sur une exploitation moderne et viable en termes économiques, et attend de l'État et de la politique agricole qu'ils garantissent la stabilité des marchés et qu'ils créent les conditions nécessaires - corrigeant de possibles handicaps structurels - pour que le secteur agricole s'intègre pleinement dans le système économique. En deuxième lieu, un discours « néo-paysan » qui insiste sur la dimension territoriale et multi-fonctionnelle de l'activité agricole - sans oublier l'activité productive. Ce discours soutient un modèle d'agriculteur pluri-actif sur la base d'une exploitation viable en termes non seulement économiques, mais aussi et surtout sociaux, et donne un rôle essentiel à l'État dans l'élaboration et l'application des politiques destinées à garantir les revenus agricoles - intervenant sur les marchés pour corriger la position inégale des agriculteurs - et aider à l'amélioration des conditions de vie dans le milieu rural, contribuant à l'équilibre territorial.

Sur la base de ces deux discours, les différents syndicats agricoles européens ont développé divers types de stratégies quant à leur participation dans la formulation et l'application de la PAC. Certaines stratégies misent sur la concertation et la participation à travers le COPA (Comité des organisations professionnelles agricoles)⁹. Ce qui ne les empêche pas de maintenir ponctuellement des positions critiques qui ne vont pas jusqu'à remettre en question l'ensemble des principes

⁹ Le COPA regroupe plus de trente organisations professionnelles de caractère national représentant la majeure partie des agriculteurs européens. Le COPA est reconnu par la Commission européenne comme interlocuteur et participe aux divers comités consultatifs agricoles.

fondamentaux de la PAC. D'autres développent des positions radicalement plus critiques en dehors des institutions officielles de représentation, s'articulant en structures syndicales autonomes, comme celui de la CPE (Coordination paysanne européenne), et proposant des politiques alternative¹⁰.

Cependant, il n'y a pas de relation directe entre les discours et les stratégies. Par exemple, nous pouvons trouver des organisations inspirées par un discours «d'entrepreneur» qui ont développé des stratégies de participation à travers le COPA - comme l'ASAJA espagnole, la NFU britannique, la FNSEA française ou la DBV allemande - et d'autres - surtout certaines fédérations spécialisées par produits (comme l'AGPB française) - qui ont maintenu des positions critiques vis-à-vis de la PAC à cause de sa dimension excessivement étatique. Ces dernières plaident pour une politique alternative - plus libérale - et développent leurs propres stratégies de lobby en dehors du domaine du COPA, proposant même sa dissolution. Enfin, des organisations inspirées par le discours « néo-paysan » se sont maintenues à l'intérieur du COPA et développent des stratégies de concertation. C'est le cas de la COAG et l'UPA espagnoles ou la CIA (ex-Confcoltivari) italienne.

Les relations entre agriculture et environnement étant encore peu intériorisées par les agriculteurs européens et leurs organisations professionnelles - à l'exception des agricultures intensives du Danemark et des Pays-Bas-, il est difficile d'analyser ce thème au niveau des discours, d'autant plus que son introduction suppose un certain degré d'élaboration dans l'interprétation des problèmes, degré que l'ensemble du syndicalisme agricole européen est loin d'avoir atteint.

A la différence des thèmes de modernisation agricole, du rôle de l'État dans la régulation du secteur ou même du développement rural, sur lesquels il y a un degré plus élevé d'intériorisation, la question du rapport entre agriculture et environnement constitue toujours une nouveauté dans de nombreuses régions européennes. Le fait qu'il s'agisse d'un thème imposé de l'extérieur à la communauté agricole qui n'est pas à l'origine de son apparition, explique qu'il ne peut être analysé pour l'instant au niveau des discours".

S'il n'y a pas de discours vraiment élaboré, les syndicats agricoles prennent cependant position vis-à-vis des mesures concrètes. Celles-ci, dans certains cas, sont perçues comme des menaces pour la liberté de l'agriculteur, en limitant sa marge d'indépendance dans la prise de décision en tant qu'exploitant, tandis que dans d'autres cas elles sont

évaluées comme de nouvelles opportunités pour compléter les revenus des agriculteurs. L'analyse de telles attitudes et prise de positions des syndicats agricoles vis-à-vis du programme agri-environnemental de la PAC entre, par conséquent, dans le cadre des stratégies et non des discours. Elles répondent à une rationalité de type instrumental et poursuivent des objectifs, c'est-à-dire qu'elles sont orientées en fonction des conséquences que peuvent produire des actions déterminées.

En ce sens, il est possible d'observer dans la majorité des syndicats agricoles européens une position favorable au programme agri-environnemental bien que pour des raisons distinctes. Dans certains cas, parce que le programme est évalué comme une source complémentaire de revenus pour les agriculteurs, en particulier pour ceux qui possèdent des exploitations peu compétitives sur le marché et se voient menacés d'exclusion. Dans d'autres cas, parce que l'on comprend l'utilité du programme en tant que moyen de corriger les effets négatifs de l'agriculture productiviste conventionnelle, tels que la pollution ou la dégradation du territoire. Enfin, parce que le programme est évalué de façon positive à partir de positions que nous pouvons cataloguer de « capitalisme vert », c'est-à-dire que l'on y voit des opportunités intéressantes pour la création de nouveaux marchés.

Dans tous ces cas, les syndicats agricoles développent diverses stratégies : d'intégration, en créant des services spécialisés à l'intérieur de leurs propres structures; de cooptation, en promouvant la constitution d'associations collatérales (Just et Michelsen, 1995). Tout cela dans le but de ne pas rester en dehors des nouveaux circuits de prises de décisions relatifs à la politique agri-environnementale et de pouvoir s'entendre avec les pouvoirs publics sur le contenu des différents systèmes d'aides, agissant ainsi comme acteurs intermédiaires pour dynamiser le collectif d'agriculteurs potentiellement bénéficiaire des programmes et pour faciliter les procédures administratives.

Nous ne pouvons pas affirmer que les organisations qui développent le discours d'entreprise soient moins favorables au programme agri-environnemental que les tenants du discours néopaysan. Ni d'ailleurs son contraire. Dans les deux cas nous observons une évaluation positive, bien que nuancée.

Dans le premier cas, les organisations de type entrepreneurs placent le programme agri-environnemental à un niveau secondaire de leurs préoccupations, l'élément fondamental de leur discours se caractérisant par la compétitivité sur le marché et par les relations entre l'agriculture et l'industrie. Dans le cas des organisations au discours dominant néopaysan, le programme commence à occuper une position centrale, lorsque l'ouverture des marchés et le retrait de l'État de certains domaines de la politique agricole menacent d'exclure l'agriculture familiale non compétitive.

Ainsi, dans le premier cas, le rapport entre agriculture et environnement se pose en termes de durabilité économique à travers la prise de conscience de la détérioration des ressources naturelles qui menace la disponibilité de

¹⁰ La CPE est un forum alternatif au COPA regroupant des organisations représentatives de l'agriculture familiale et fortement critiques sur le contenu et les orientations de la PAC.

¹¹ Dans les pays où il y a une plus grande élaboration dans l'interprétation des problèmes entre l'agriculture et l'environnement - comme le Danemark ou les Pays-Bas - il peut s'y inscrire un certain type de rationalité relatif aux valeurs qui conduisent à l'émergence de deux types de discours : d'un côté, celui de la durabilité, et de l'autre celui de l'écologisme paysan.



l'environnement conçu alors comme facteur de production pour son usage agricole, c'est-à-dire d'un discours émergent du « capitalisme vert ». Dans le second cas, il se pose, au contraire, en termes de durabilité sociale, c'est-à-dire selon une conception qui valorise les atouts environnementaux en vue d'une nouvelle intégration des agriculteurs dans la société et d'une nouvelle légitimité de la politique agricole.

Certains pourraient y voir des éléments embryonnaires permettant d'aborder une analyse des relations entre agriculture et environnement au niveau des discours, mais à notre avis cette analyse est encore prématurée et par conséquent risquée.

Nouveaux acteurs sociaux dans la politique agri-environnementale

A côté des acteurs qui représentent les intérêts des agriculteurs - ayant été ou non hégémoniques dans le cadre de la PAC -, de nouveaux acteurs sociaux émergent dans le

processus d'application de la politique agri-environnementale.

Les domaines dans lesquels nous pouvons observer l'émergence de ces nouveaux acteurs sociaux sont au nombre de trois. Premièrement, dans le domaine de la communauté scientifique, où se créent des réseaux de chercheurs intéressés par les implications environnementales de l'activité agricole, réseaux qui, grâce aux priorités établies dans le programme cadre de la recherche/développement (R+D) de TUE et dans les programmes nationaux respectifs, acquièrent un rôle chaque fois plus éminent dans les débats agri-environnementaux. Ces réseaux se constituent en acteurs avec une autorité suffisante - celle que leur donne leur assise scientifique - pour obtenir l'écoute de l'opinion et des pouvoirs publics et s'assurer une présence active dans le processus de formulation de la nouvelle politique agri-environnementale.

Deuxièmement, au sein de l'administration publique, car la création de nouveaux organismes liés à l'environnement signifie l'arrivée de fonctionnaires de formation non agronomique dans le cadre des politiques agri-environnementales. Ces réseaux de nouveaux fonctionnaires, dont beaucoup sont formés dans le domaine des sciences naturelles - en biologie, par exemple - introduisent des critères non agrariens dans le traitement des implications environnementales de l'activité agricole en participant avec les départements et ministères de l'Agriculture au processus de définition des nouveaux problèmes environnementaux. La perception différente qu'ont ces deux groupes de fonctionnaires des relations entre l'agriculture et l'environnement est parfois source de controverses et de conflits lorsqu'il s'agit de définir le contenu des programmes.

Enfin, dans le cadre de la société civile, la présence chaque fois plus importante du mouvement écologiste place ce dernier comme un nouvel acteur reconnu par les pouvoirs publics en tant qu'interlocuteur dans les processus de prise de décision relatifs aux politiques d'environnement, augmentant son influence dans la définition des programmes agri-environnementaux dans chaque pays. Sa présence dans les débats et les institutions où se définissent de tels programmes, introduit une dynamique de caractère « conservatoire » qui est aussi à l'origine de débats et de controverses avec les représentants des administrations de l'agriculture.

Il faut voir dans l'émergence de ces nouveaux acteurs sociaux le reflet d'une société plurielle et diversifiée, comme l'est la société rurale européenne d'aujourd'hui. Une société dans laquelle les agriculteurs ne sont plus le groupe social dominant, mais une minorité parmi d'autres, un groupe social qui doit partager avec d'autres, sur un pied d'égalité, les problèmes du monde rural et la recherche de solutions (Hervieu, 1994).

Cela ne devrait pas dissuader les agriculteurs et leurs organisations professionnelles de participer aux nouvelles politiques. Au contraire ! L'intégration des agriculteurs dans les politiques agri-environnementales constitue peut-être un des défis auquel doivent répondre de nombreuses zones rurales européennes dans lesquelles la population agricole est encore importante. Pour que l'intégration de cette population dans ces politiques se réalise, il faudrait peut-être que les agriculteurs sortent du ghetto dans lequel les discours à caractère agrarien les avaient plongés, séduits par une rhétorique les persuadant de leur appartenance à un monde particulier et, par conséquent, méritant un traitement privilégié. En fin de compte, leur présence active dans ces nouvelles politiques, en collaboration avec d'autres groupes d'intérêts, pourrait être la voie vers la construction d'un nouveau type de relations entre l'agriculture et la société dans l'Union européenne ■

Références bibliographiques

- BALDOCK D., BENNET G., 1991. *Agriculture and the Polluter Pays Principle : a Study of Six EC Countries*. Institute for European Environmental Policy. Londres et Arnhem.
- BALDOCK D., BEAUFOY G., BENNETT G., CLARK J., 1993. *Nature Conservation and New Directions in the EC Common Agricultural Policy*. Institute for European Environmental Policy. Londres et Arnhem.
- DELORME H., LE THEULE F.G., 1996. Réforme de la PAC et Uruguay Round : vers une Europe libérale. In M. JOLLIVET & N. EIZNER : *L'Europe et ses campagnes*. Presses de Sciences Politiques, Paris, pp. 275-294.
- FROUWS J., VAN TATENHOVE J., 1993. Agriculture, environment and the State : the development of agro-environmental policy-making in the Netherlands. *Sociologia ruralis*, 32(2), 220-239.
- GARRIDO F., MOYANO E., 1994. EC and National Regulations on Environment and Agriculture. In : *Denmark, the Netherlands and Spain. Report 1*. EU SEER-project n° EU5V-CT92-0162, Esbjerg.
- HERVIEU B., 1994. *Les Champs du Futur*. Bourin, Paris.
- HERVIEU B., LAGRAVE R.M. (dir.), 1992. *Les syndicats agricoles dans l'Europe*. L'Harmattan, Paris.
- JUST F., MICHELSEN J., 1995. Integration, co-optation or rejection ? Farmers' unions, organic farmers and the implementation of a more sustainable agriculture in Denmark. *XVIIth Congress of the European Society for Rural Sociology*, Prague, 31 juillet-4 août.
- JUST F. (ed.), 1996. *Incentives and obstacles to the implementation of more sustainable methods in agriculture in Denmark, the Netherlands and Spain. Final report*. SEEREU project n° EU5V-CT92-0162. Esbjerg.
- LOWE P., 1992. Industrial Agriculture and Environmental Regulation. *Sociologia ruralis*, 32(1), 1-18.
- ANONYME, 1997. European perceptions of the CAP and the agri-environmental policy. *I^{er} Encuentro Internacional de Primavera sobre Desarrollo Rural*. Univ. Cordoue, 21-25 avril, Cordoue.
- MORMONT M., 1994. La agricultura en el espacio rural europeo. *Agricultura y Sociedad*, 71, MAPA, Madrid, pp. 17-49.
- MOYANO E. (coord.), 1993. *Las organizaciones profesionales agrarias en la CEE*. Serie Estudios. MAPA, Madrid.
- SMITH M.J., 1990. *The politics of agricultural support in Britain. The development of the Agricultural Policy Community*. Dartmouth, Aldershot.
- VILADOMIU L., ROSELL J., 1996. *Informe preliminar sobre el Programa de Compensación de Rentas en los Regadíos de la Mancha Occidental y Campo de Montiel*. Doc. univ. autonome Barcelone.
- WHITBY M. (ed.), 1996. *The European Environment and CAP Reform : Policies and Prospects for Conservation*. CAB International. U.K.
- WHITBY, M., 1997. A Life-raft amongst the icebergs ? Prospects for Agri-environmental policies. *I^{er} Encuentro Internacional de Primavera sobre Desarrollo Rural*. Univ. Cordoue, 21-25 avril, Cordoue.