



HAL
open science

La mise en œuvre de l'article 19 du règlement CEE 797/85 en France et en Grande-Bretagne

François Facchini

► **To cite this version:**

François Facchini. La mise en œuvre de l'article 19 du règlement CEE 797/85 en France et en Grande-Bretagne. *Économie rurale*, 1999, 252 (1), pp.3-8. 10.3406/ecoru.1999.5094 . hal-01286810

HAL Id: hal-01286810

<https://hal.science/hal-01286810v1>

Submitted on 21 Mar 2024

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

La mise en œuvre de l'article 19 du règlement CEE 797/85 en France et en Grande-Bretagne

M. François Facchini

Citer ce document / Cite this document :

Facchini François. La mise en œuvre de l'article 19 du règlement CEE 797/85 en France et en Grande-Bretagne. In: Économie rurale. N°252, 1999. pp. 3-8.

doi : 10.3406/ecoru.1999.5094

http://www.persee.fr/doc/ecoru_0013-0559_1999_num_252_1_5094

Document généré le 16/10/2015

Abstract

Environmental applications of article 19 of EC directive 797/85 in the UK and France

This paper compares the French and the British application of article 19 of EC Directive 797/85. It shows that France was very slow in this application. But UK had quickly financed the management agreement. France was opposed to management agreement, and this was shown by : small size of the surface area under contract, slightness of the budget allowed and hight delay in the implementation of the law. The difference between French and british responses to the article 19 of EC Directive is explained by the way the regulating was drawn up. France was delayed, but this country was inforced to implement the article 19. On the one hand, because from the beginning France, as all the other members of EEC, was financing part of the subsidies. On the second hand, because all the countries of EC were inforced to implement the article. However, France always favores the balance between districts and this before taking care of environment quality. This way French administration uses the article 19 to subsidize some districts. So, an european policy can have different aims and different implementations from one country to an other.

Résumé

Cet article explique les différences d'application de l'article 19 du règlement CEE 797/85 par la France et la Grande-Bretagne. Une première partie précise les différences d'application entre les deux pays. Elle montre à partir d'une comparaison franco-britannique que la France a tardé à appliquer cette mesure. Une deuxième partie explique ce constat par l'histoire de la formation de la mesure européenne. L'article 19 dérive d'une politique britannique. Il permet à la Grande-Bretagne de partager la charge financière des aides qu'elle accorde aux agriculteurs qui ont des pratiques favorables à l'environnement. Le cofinancement, puis l'obligation faite aux États membres de l'Union européenne de mettre en place cette mesure rendent inéluctables l'application de la mesure en France. Cette dernière se préoccupe cependant plus d'équilibre inter-régional que de qualité de l'environnement. Nous montrons ainsi qu'une même politique européenne peut avoir des objectifs et des procédures de mise en œuvre très différents selon les pays.

La mise en œuvre de l'article 19 du règlement CEE 797/85 en France et en Grande-Bretagne

Depuis la publication en 1985 du «*Livre vert*» par la Commission de l'Union européenne, la Politique agricole commune (PAC) ne doit plus seulement soutenir le revenu des agriculteurs et assurer l'autosuffisance alimentaire de l'Europe elle a aussi pour mission de protéger la qualité de l'environnement. L'article 19 du Règlement CEE 797/85 du 12 mars 1985 pose les bases d'une compensation financière en faveur des agriculteurs situés dans une zone sensible et qui s'engagent à modifier leur système d'exploitation afin de préserver la qualité de l'environnement rural (eau, air, paysage, faune et flore).

L'origine de l'article 19 n'était pas contraignant pour les États de l'Union. Il ouvrait simplement la possibilité aux États membres d'accorder une aide financière aux agriculteurs prêts à signer des contrats de gestion. Cette prudence des autorités politiques s'explique par les réticences des agriculteurs des pays européens du sud de l'Europe, principalement, aux mesures d'extensification (gel des terres, mesures agri-environnementales, etc.). Les États membres et les organisations agricoles ont, en effet, eu du mal à accepter que leur fonction de production de biens agricoles soit discutée (Bandarra 1992). Ce manque d'enthousiasme en faveur des contrats de gestion proposés par l'Union n'a cependant pas été partagé par tous les États membres. La Grande-Bretagne a par exemple, dès l'annonce de l'article 19, engagé une étude des zones susceptibles d'être gérées par ce type de contrat. Notre article consiste à expliquer la résistance française à la lumière des velléités britanniques.

À cette fin nous étudions de façon comparative comment la France et la Grande-Bretagne ont-elles appliqué cette mesure européenne. La première étape consiste à comparer la mise en œuvre de la mesure en France et en Grande-Bretagne. La deuxième étape explique les différences franco-britanniques par l'histoire de la formulation de ce programme européen.

La mise en œuvre de l'article 19 du règlement CEE 797/85 en France et en Grande-Bretagne

L'absence d'intérêt du ministère de l'agriculture français et de la profession agricole pour les contrats de gestion proposés par l'article 19 se traduit par une faiblesse relative des superficies couvertes par la mesure et des budgets qui y sont affectés.

Tableau 1. Les superficies gérées sous contrat de 1989 à 1993 en France et en Grande-Bretagne

Illustration non autorisée à la diffusion

Sources : CNASEA pour la France, NAO pour la Grande-Bretagne.

Les cinq premières «*Environmentally sensitive area*» (ESA) sont désignées en Grande-Bretagne en 1987 et couvrent 481 353 ha dont 133 353 en Angleterre. En 1988, cinq autres ESA sont désignées pour une surface de 302 721 ha dont 200 121 ha en Angleterre. Cette même année, et en raison du caractère volontaire de la mesure, seuls 99 930 ha de ces surfaces se sont cependant traduites en zones sous contrats (MAFF, 1990). On comptait ainsi en 1989, année de lancement des expériences article 19 en France, environ 110 000 hectares gérés sous le statut ESA (Robinson, 1991). L'évolution des superficies gérées après 1989, ceci malgré l'engagement français, confirme cette tendance puisque l'on compte 7 463 accords de gestion pour une surface de 409 962 ha gérés sous le statut ESA (MAFF, 1996) soit deux fois plus que la France qui en 1993 ne gérait que 205 200 hectares (Boisson et Buller, 1996). À la faiblesse des superficies gérées s'ajoute la faiblesse des budgets consacrés à la mise en place de cette mesure.

Tableau 2. Budgets consacrés à l'article 19 en France et en Angleterre pour les années 1992-1997

Illustration non autorisée à la diffusion

Sources : CNASEA pour la France et NAO pour l'Angleterre.

L'importance relative des superficies gérées sous contrat par la Grande-Bretagne s'explique ainsi par la générosité du ministère de l'Agriculture britannique et des collectivités locales. Le fait que dans les zones éligibles plus de 85 % des producteurs aient accepté le contrat a même fait dire à certain outre manche que le montant des primes

était trop élevé. Le montant des primes versées par le ministère britannique excède même le montant maximum établi par la commission. Le FEOGA ne rembourse, pour cette raison, que 15 % des sommes engagées par le gouvernement britannique au titre de cette mesure (Whitby, 1989). L'importance des primes explique que 85 % des producteurs aient accepté le contrat quand ils appartenaient à une zone éligible. Le succès de la mesure et l'importance des primes versées expliquent alors les différences importantes de budget mobilisé pour ce type de politique en France et en Grande-Bretagne.

Les différences de superficies gérées sous contrat et de budget sont le résultat de l'application tardive de la mise en œuvre de la mesure en France. Comme nous venons de le constater, il faut attendre 1989 pour que des actions expérimentales article 19 soient engagées. La Grande-Bretagne a pour sa part immédiatement engagé des mesures exécutoires, à la fois sur le plan normatif et administratif.

1. Les délais de mise en œuvre juridique de 1985 à 1997

L'article 19 date du 12 mars 1985. Il est modifié par le Règlement CEE 1760/87 du 15 juin 1987, par le Règlement CEE 3808/89 du 12 décembre 1989 et par le Règlement CEE 2078/92 du 30 juin 1992 qui s'y substitue et n'obtient ses modalités d'application que par l'adoption du Règlement CE 746/96. À chaque étape de sa formulation européenne, l'administration française tarde à le rendre opérationnel. Il faut attendre que le dispositif agri-environnement devienne obligatoire pour que la France s'engage à instaurer les opérations locales qui sont les équivalents des contrats de gestion britanniques. Avant cette date, elle n'avait soutenu que des politiques expérimentales et engagé en 1990 une politique d'aménagement du territoire, fondée sur des principes agri-environnementaux et mis en œuvre comme des Opérations groupées d'aménagement foncier (OGAF). En mars 1993, le ministère instaure les opérations locales. L'absence d'intérêt du ministère de l'agriculture français pour ce type de mesure contraste avec l'empressement du ministère de l'agriculture britannique qui a tout de suite mis en place cette première politique agri-environnementale.

La Grande-Bretagne a, dès la publication de l'article 19, appliqué la mesure et engagé des dépenses. Le Règlement CEE 797/85 date du 12 mars 1985, les premières études britanniques d'application débutent en 1985, et les huit premiers sites sont désignés dès le mois d'août 1986. Les premières demandes de budget européen du ministère de l'Agriculture britannique arrivent donc un peu plus d'un an après la formulation de la mesure. Dès 1987, soixante-dix «ESA», pour un coût de £ 3,6 millions pour la première année, ont été financées à hauteur de 25 % du coût total des opérations par les fonds européens (Godin, 1987), le ministère de l'Agriculture intensifiant ce type de mesure par les politiques de «Farm Woodlands Scheme» en 1987. Les agriculteurs qui acceptent les contraintes publiques définies par un cahier des charges sont payés par hectare pour 20 ou 30 ans après conversion de leur terrain en «woodland».

L'absence de mise en œuvre de l'article 19 jusqu'en 1989 n'est cependant pas exceptionnelle. La mise en œuvre du droit communautaire reste toujours de la compétence des administrations nationales, qui ont pour mission de transposer les directives communautaires dans le droit national (Siedentopf et Ziller, 1988). La mise en œuvre de la législation communautaire suit donc le même schéma et rencontre les mêmes obstacles que la mise en œuvre des législations nationales (Siedentopf et Ziller, 1988).

L'importance des délais d'exécution de l'article 19 n'est pas spécifique à cette mesure. Elle reflète, d'une façon plus générale, la lenteur de l'administration française, qui s'explique par son formalisme et sa complexité (Siedentopf et Ziller, 1988), mais aussi par les objections quasi-systématiques du ministère des Finances à l'égard de tout projet ayant peu ou prou des incidences financières, par les lenteurs bureaucratiques accentuées par le peu d'intérêt des ministres et par les priorités de ces mêmes ministres au moment des discussions budgétaires (Siedentopf et Ziller, 1988). L'absence de mise en œuvre administrative s'interprète comme une stratégie de la part de l'administration et de ses groupes de soutien. Ne pas mettre en place la mesure donne du temps, permet de choisir les modalités qui seront les plus à même de satisfaire les besoins futurs et d'étaler dans le temps les coûts des réformes. L'application de l'article 19 a momentanément été écartée par l'administration française, parce qu'elle pensait qu'elle représentait une menace pour la pérennité de la politique agricole commune et le montant des transferts affectés à l'agriculture. La profession agricole en France continuait de penser qu'il fallait justifier les aides à l'agriculture auprès des contribuables par la fonction de producteur de bien alimentaire des agriculteurs, et non par leur fonction environnementale. L'administration française ne s'est cependant pas opposée à sa formulation, puisque l'article 19 ne faisait initialement qu'autoriser les États membres à verser des aides – strictement nationales – en faveur d'activités agricoles à caractère environnemental.

2. Les techniques d'exécution administrative de 1985 à 1997

À la longueur des délais de mise en œuvre juridique s'ajoute la complexité des techniques d'exécution administrative française (Janier-Dubry et Soufi, 1994). La procédure française de 1989 à 1997 a évolué. En 1989, il s'agit d'actions expérimentales qui utilisent comme support les procédures des OGAF. Elle est centralisée et ascendante. Centralisée parce que parfaitement contrôlée par le ministère des Finances au moment du paiement et que l'acceptation des dossiers reste de la responsabilité du CTNAE (Comité technique agri-environnement). Ascendante parce que les zones éligibles sont de la responsabilité des autorités locales. En 1994, les OGAF environnements ont laissé place aux opérations locales qui sont toujours ascendantes mais déconcentrées. Elles sont déconcentrées parce que le CTNAE a laissé place aux CRAE (Comité régional agri-environnement) qui sont des organismes régionaux et présidés par le préfet de région.

À l'inverse, la Grande-Bretagne, et plus particulièrement l'Angleterre, a proposé une procédure descendante et centralisée qui laisse une place importante au ministère de l'Agriculture puisqu'il définit les zones ESA, la politique générale et le budget. Ses bureaux régionaux ont la charge d'établir à l'intérieur de ces contraintes les cahiers des charges provisoires en concertation avec les représentants locaux de l'ADAS (Agricultural Development and Advisory Service), de la profession agricole et des associations environnementales, la rédaction définitive des cahiers des charges revenant au ministère de l'Agriculture.

Dans les deux procédures, le ministère contrôle la décision. Dans la procédure britannique cependant le MAFF fait descendre les décisions, qui ont un caractère non négociable sur la définition de la zone, le montant du budget et la politique générale. Seul le contenu précis du cahier des charges applicable à la zone est discuté au niveau des ADAS avec toutes les personnes intéressées dans la zone. Ensuite, le ministère valide la décision par le parlement et l'Union européenne, ce qui rend le cahier des charges officiel et susceptible de faire l'objet d'un accord entre l'agriculteur et les services régionaux du MAFF. L'ADAS ne fait, à ce niveau de la procédure, que de donner un avis consultatif et technique. Dans la procédure française, au contraire, c'est à chaque préfet de département en accord avec toutes les personnes concernées (représentants des agriculteurs, agriculteurs eux-mêmes, ADASEA, DRAF, DDAF, DIREN, ONF, propriétaires forestiers, associations de protection de la nature, élus locaux) de définir les zones éligibles, le montant du budget, la politique générale et les cahiers des charges. Ce projet est complet et précis, puisqu'il connaît jusqu'au nom des agriculteurs susceptibles de participer à l'opération. Le projet est ensuite défendu devant le CTNAE (procédure avant 1994, CRAE après) qui l'accepte ou le rejette. Une fois le projet accepté par le CTNAE (ou le CRAE), il est présenté au conseil d'administration du CNASEA (Centre national d'aménagement des structures des exploitations agricoles) qui agréé son financement, l'envoie au ministère de l'agriculture qui donne son avis et le propose à l'Union européenne. Plusieurs différences apparaissent ainsi entre les deux procédures.

Les coûts de négociation au niveau de l'agriculteur, tout d'abord, sont plus importants dans la procédure française puisqu'il faut trouver un accord sur toutes les caractéristiques du projet, alors qu'en Grande-Bretagne il suffit (au niveau local) de définir le contenu du cahier des charges applicable à la zone, le reste étant défini par le MAFF. Le contrôle au moment du financement, ensuite, est parlementaire en Grande-Bretagne et administratif en France. Les projets présentés à l'Union européenne, enfin, n'ont pas la même histoire. Les coûts d'un refus du projet en France sont plus importants qu'en Grande-Bretagne puisque le Ministère de l'agriculture français est en mesure de donner une liste des agriculteurs qui sont susceptibles de signer les contrats alors que le MAFF n'engagera sa campagne d'information qu'au moment où l'Union européenne aura accepté ses projets. Le formalisme de l'administration française suscite ainsi une précision qui allonge con-

sidérablement la procédure. Les bureaux régionaux du MAFF et les ADAS proposent les contrats dont les caractéristiques ont été définies au niveau central (cahiers des charges à choix multiples) et paient l'agriculteur contractant. Les contrats peuvent ensuite être signés de janvier à mars par les agriculteurs. Une fois signé l'agriculteur perçoit en octobre les deux-tiers de la prime annuelle. En France, au contraire, se porter volontaire ne garantit pas d'être retenu. La décision reste du ressort des CTNAE (aujourd'hui CRAE), du CNASEA et de l'Union européenne. Ainsi, entre le moment où l'agriculteur demande une aide au titre d'une opération locale et le moment où il la touche, il peut s'écouler deux ans (Janier-Dubry et Soufi, 1994).

Reste à savoir pourquoi l'administration française a tant résisté à cette mesure européenne et pourquoi l'administration britannique a été si prompte à l'appliquer. Pour le savoir nous supposons que le déficit de mise en œuvre de l'article 19 est le résultat des caractéristiques de la phase de formulation (Siedentopf et Ziller, 1988). «*Les parties intéressées qui s'attendent à être désavantagées par la transposition (du droit européen au niveau national) adoptent une tactique de retardement de manière à différer la date de mise en œuvre de la directive*» (Siedentopf et Ziller, 1988). Le retard français serait donc le résultat d'une forte résistance de la profession agricole (FNSEA) à la mesure européenne. Le ministère de l'agriculture et son groupe de soutien n'auraient pas soutenu cette mesure lors de sa formulation. Sa réalisation, même facultative, l'aurait engagé dans une tactique de retardement écarté par l'administration britannique qui aurait au contraire soutenu le projet.

La formulation par les institutions européennes

Le Royaume-Uni a été plus prompt à appliquer cette mesure parce qu'il était à l'origine de sa formulation.

1. Les ESA une réponse du NFU au pouvoir des non-agriculteurs dans les zones rurales britanniques

La formulation de l'article 19 s'explique par le conflit qui oppose la profession agricole aux non-agriculteurs sur le contrôle du territoire rural.

En Grande-Bretagne les agriculteurs ont achevé un haut degré de pénétration du gouvernement par le *National Farmers Union (NFU)*. On peut même parler de quasi-monopole (Wilson, 1977) puisque le NFU est complètement introduit dans le processus politique (Cow, Lowe et Winter, 1987). Le NFU est l'interlocuteur privilégié, il exclut les autres groupes. Il est, pour cette raison, impliqué dans tous les aspects de la politique agricole commune et pèse sur chaque décision du ministère de l'agriculture britannique (MAFF). Il marche avec le ministère de l'agriculture le niveau de revenu de ses membres. Le NFU a, par conséquent, adopté la stratégie «*insider*»

décrite par S. Beer (1956) afin de connaître tous les gestes et tous les projets des ministres de l'agriculture. Le poids politique du NFU ne se résume cependant pas à cette capture du ministère de l'agriculture, il agit aussi au niveau du parlement afin de faire pression sur les députés et de proposer des amendements en faveur des agriculteurs britanniques et au niveau des médias afin de donner une bonne image de la profession agricole auprès de l'opinion publique. Cette position unique en Grande-Bretagne, dans les relations de pouvoir entre les ministères et leur groupe de soutien, explique l'importance des aides reçues par les agriculteurs au regard de leur poids électoral (Lowe *et al.*, 1986). La forte captivité du ministère de l'agriculture à l'égard du NFU n'est malgré tout pas sans conséquences sur la politique du NFU. Ce dernier est co-responsable avec les pouvoirs politiques des décisions publiques concernant le secteur agricole (Lowe *et al.*, 1986). Ce qui signifie que lorsque le ministère de l'agriculture est en conflit par exemple avec le ministère du commerce il doit être totalement soutenu par la profession agricole. En contrepartie le NFU a obtenu des soutiens financiers d'une grande ampleur.

Face à ce néo-corporatisme agricole se dresse le pouvoir des non agriculteurs. Ce pouvoir émerge avec la formation du «*Council for the Preservation of Rural England*» (CPRE) en 1926. Il reprend les luttes de la «*Royal Society for the Protection of birds (1889)*», la «*Society for the promotion of Nature Reserves (1912)*» (Lowe *et al.*, 1986). Le CPRE s'oppose à l'industrialisation et à la modernité. Il peut se définir comme un mouvement de défense de la beauté des campagnes. Il jouera, d'ailleurs, un rôle important dans la création des parcs nationaux et dans le développement de la réglementation urbaine. Il idéalise le monde agricole et ses valeurs. Il pense que la prospérité de l'agriculture passe par la préservation des paysages ruraux (Lowe *et al.*, 1986) et que la profession n'en a pas conscience et qu'elle détruit inutilement ses ressources. Il faut cependant attendre la fin de la deuxième guerre mondiale, la grande prospérité de l'agriculture britannique et la modernisation continue de ses exploitations pour modifier les priorités des gouvernements qui faisaient de l'autonomie alimentaire un objectif stratégique (Cox *et al.*, 1987). La période de rareté terminée on pouvait mettre l'accent sur la préservation, et cela était d'autant plus facile que l'image idyllique de l'activité agricole s'était largement détériorée et avait été remplacée par une image industrielle (Shoad, 1980; Bowers et Cheshire, 1982). L'agriculture comme l'industrie était devenue une activité polluante (Lowe *et al.*, 1986). Les excès productivistes suscités par la PAC avaient provoqué des inquiétudes sur le bien être des animaux (Lowe *et al.*, 1986). Les coûts budgétaires de la PAC avaient favorisé la contestation parlementaire et la grogne des consommateurs. À ce changement s'ajoutait l'organisation d'un pouvoir fort des ex-urbains qui avaient immigré à la campagne pour échapper à la ville. Ainsi, depuis les années 60 les associations de protection de la nature sont devenues une force politique significative avec ces contacts dans les gouvernements locaux et aux parlements. Elles ont par ailleurs un large soutien de l'opinion publique. Ce large

soutien, ils le doivent à leur multiplicité (Lowe *et al.*, 1986) et à leur appartenance aux classes moyennes. Celle-ci fait aussi leur faiblesse. La principale faiblesse du pouvoir rural est, en effet, d'être éclaté et de développer des rivalités entre les groupes et une concurrence pour occuper les médias. Ce qui contraste singulièrement avec l'unité de la profession agricole (Lowe *et al.*, 1986) et limite leur pouvoir politique

Le néo-corporatisme agricole britannique change donc d'attitude vis-à-vis de la gestion de l'environnement parce qu'il pressent, d'une part, une menace du pouvoir des non agriculteurs qui progressivement contestent son monopole sur la gestion des campagnes, perçoit, d'autre part, la possibilité de nouvelles sources de revenu (Cox, Lowe, Winter, 1987) et considère enfin que la diversification des activités des agriculteurs peut être à l'origine d'un éclatement du NFU, entre ceux qui pratiquent la diversification, car elle est possible, et ceux qui refusent les contrôles et la politique menée (Cox, Lowe, Winter, 1987). Les ESA sont, dans cette perspective, une réponse du NFU à la montée du pouvoir des non-agriculteurs des zones rurales. Le NFU engage des dépenses d'image¹ et décide d'une stratégie d'entente (avec la plus grande habileté) avec les membres des associations de protection de la nature afin de garder le contrôle de la gestion du territoire rural. La stratégie du NFU est alors volontairement coopérative (Lowe *et al.*, 1986), car il connaît sa force, l'unité de ses intérêts, la faiblesse des associations de protection et la multiplicité de leurs objectifs. Le néo-corporatisme agricole prend alors un avantage décisif en proposant de financer des mesures dont l'objectif est de protéger la qualité de l'environnement. Il fait taire les critiques, retrouve une nouvelle légitimité face à la contestation écologiste et se prépare à maintenir le niveau des dépenses publiques à l'agriculture dans une période où Margaret Thatcher prône moins de dépenses publiques.

2. L'article 19, une contrepartie obtenue par les Britanniques lors des négociations intergouvernementales

L'article 19 est d'autant mieux accueilli qu'il permet un financement européen (Bodiguel, 1989). Dès 1987, le FEOGA a pour mission de cofinancer les zones éligibles au titre de l'article 19 à hauteur de 25 % des dépenses engagées par les États. L'intégration des «*Environmentally Sensitive Area*» (ESA) dans les parcs nationaux et les aires de beauté naturelle confirme cette affirmation. La Grande-Bretagne utilise les mesures agri-environnementales pour réduire les coûts de protection de la qualité de l'environnement de ses espaces ruraux. Le passage des ESA au niveau européen s'explique donc essentiellement par des questions budgétaires et renvoie à un marchandage intergouvernemental. Chaque État cherche à s'accaparer la rente la plus élevée. La PAC peut alors s'interpréter comme le résultat «*d'une sorte de marchandage entre Français et Allemands. La CEE devait promouvoir le libre*

1. 27 000 £ études ont été engagés par le «*center for agricultural strategy reading university*» (Lowe *et al.* [1986], p. 90).

échange industriel pour plaire à l'Allemagne et avoir une politique agricole commune pour plaire à la France» (Howarth, 1990). La PAC a de ce fait longtemps été faite sur le modèle interventionniste français. Elle a privilégié la manipulation des prix au détriment des techniques de maîtrise des quantités et des aides directes. Elle n'est, pour cette raison, pas parfaitement adaptée à la tradition interventionniste anglaise qui a longtemps privilégié le libre échange et les paiements compensatoires pour assister son agriculture (Bodiguel, 1989). La rigueur budgétaire imposée par l'Union monétaire et les tensions inter-gouvernementales ainsi que les négociations du GATT ont progressivement modifié cet équilibre.

La PAC devait aussi participer à la réduction des déficits et au bien être de tous. Le thème de la protection de l'environnement s'est alors progressivement imposé comme un moyen de maintenir les aides à l'agriculture tout en répondant aux exigences des accords internationaux et des groupes de protection de la nature. La France considérait pourtant toujours que l'extension de l'instrument contractuel en agriculture aurait des effets budgétaires incontrôlés et limiterait considérablement la modernisation des exploitations agricoles. Le néo-corporatisme agricole français est longtemps resté très hostile à ce type d'argument. Pour la FNSEA, la protection de la nature ne doit pas se faire au détriment du productivisme (Billaud, 1992). Seul le cofinancement de la mesure en 1987 l'a cependant incitée à proposer un certain nombre de zones éligibles afin de ne pas réduire sa part du gâteau budgétaire. L'indifférence (voir l'opposition) française vis-à-vis de l'article 19 en 1984 contraste donc fortement avec la conviction britannique qui souhaite désormais convaincre l'opinion que l'agriculture protège la qualité de l'environnement et qu'à ce titre elle doit être aidée.

3. Perception de la campagne en France et en Grande-Bretagne

Ces différences d'attitude des syndicats agricoles (NFU, FNSEA) et des administrations (MAFF, ministère de l'Agriculture) peuvent en dernière analyse être expliquées par les différences de perception de la campagne entre la France et la Grande-Bretagne. La France a toujours privilégié l'équilibre inter-régional et pensé faire de l'article 19 un outil de transfert territorial. La Grande-Bretagne, au contraire, est un pays plus densément peuplé où la ville et la campagne se confondent souvent. L'article 19 est véritablement un outil au service de l'entretien de l'espace. La France veut maintenir des hommes par l'entretien des paysages. La Grande-Bretagne veut simplement protéger son identité en entretenant sa campagne. Alors que les ESA sont formulées en Grande-Bretagne pour répondre à la demande de protection des paysages et de la nature sauvage des populations rurales non agricoles, les mesures en faveur de l'environnement, proposées dans le cadre de l'article 19 et de ses prolongements, sont négligées par la France pour des raisons budgétaires mais aussi parce que la question de l'environnement ne se pose pas en ces termes.

Le problème français n'est pas celui des paysages et de la nature sauvage mais celui de la désertification (Baldock et Lowe, 1996) et de l'équilibre inter-régional. Dès 1989, l'administration agricole française souhaitera d'ailleurs utiliser l'article 19 comme instrument d'aménagement du territoire, alors que les directives européennes précisent bien que les zones éligibles ne peuvent être en aucun cas des zones abandonnées. Le financement européen est pour cette raison refusé à deux zones sur quatre (Baldock et Lowe, 1996). Pourtant, la France va progressivement infléchir la nature de la mesure et en faire un transfert territorial au service des équilibres inter-régionaux. Dès 1990, un projet de règlement prévoit d'étendre les aides à des pratiques respectueuses de l'environnement à l'ensemble des zones agricoles et plus spécifiquement aux zones fragiles et abandonnées. L'article 19 aurait ainsi la forme des indemnités montagnes. La France en perçoit enfin l'intérêt puisqu'il devient un instrument contractuel d'aménagement du territoire comme la mise en œuvre des OGAF environnement aurait déjà dû nous le faire comprendre. La protection de l'environnement s'efface ainsi naturellement derrière l'équilibre inter-régional.

Cette différence d'attitude permet aussi de mieux comprendre le caractère respectivement ascendant et descendant des procédures françaises et britanniques. La procédure française est ascendante parce que l'administration a souhaité limiter les coûts externes de la décision publique, c'est-à-dire la somme des désutilités pour chaque agriculteur de la décision. Elle fait, pour cette raison, une grande place à la négociation lors de la définition des zones et de la mise en place des dossiers. Elle propose, par conséquent, une procédure dont les coûts internes, c'est-à-dire les coûts d'information et de délibération sont importants. À l'inverse, la Grande-Bretagne met en place une procédure plus autoritaire qui accroît en principe les coûts externes parce qu'elle sait que la mesure est bien comprise et bien acceptée. Elle peut ainsi faire des économies sur les coûts internes.

Conclusion

La mise en évidence des déterminants politico-économiques de l'article 19 du règlement CEE 797/85 confirme, tout d'abord, l'importance de la phase de formulation dans l'application du droit communautaire.

Elle montre, ensuite, que le droit communautaire importe un équilibre politico-économique étranger aux équilibres politico-économiques nationaux. Cette caractéristique du droit communautaire oblige les États nationaux à s'adapter et à réinterpréter à la lumière de leur priorité les mesures européennes. Les Gouvernements nationaux utilisent alors le droit communautaire à des fins qui ne correspondent pas forcément à l'esprit de la mesure. L'article 19 et ses prolongements ont obligé les instances politiques, administratives et économiques françaises à se positionner vis-à-vis d'un problème qui n'était pas une priorité. L'application nationale de la mesure européenne a transformé l'agri-environnement en une mesure d'aménagement du territoire rural. Récemment, la création du contrat

territorial d'exploitation, qui permet de redistribuer les aides en fonction des efforts accomplis par le producteur notamment en matière de protection de l'environnement corrobore cette idée.

Elle incite enfin à penser que le renforcement du volet agri-environnement dans la Politique agricole commune ne peut que préparer la renationalisation des politiques agricoles. La territorialisation des aides singularise les procédures et nationalise de fait les politiques européennes. La PAC pouvait satisfaire un ensemble de pays hétéroclites par une politique commune parce qu'elle était construite sur un système de prix garantis accepté par tous (Facchini, 1995, p. 44). La nouvelle PAC ne peut satisfaire cette exigence d'unité parce qu'elle utilise des politiques

d'aides directes qui donnent aux administrations et aux gouvernements nationaux des marges de manœuvres très importantes. L'histoire politico-économique de l'article 19 en France et en Grande-Bretagne a bien montré les différences fondamentales qui apparaissent lors de l'application de la mesure. Une même mesure européenne se traduit par des montants financiers, des délais de mise en œuvre juridique et des techniques d'exécution administrative très variés. Comment parler dans ces conditions de politique agricole commune? Le budget est quasi-commun mais les procédures de mise en œuvre nationales.

François FACCHINI

Université de Reims, chercheur associé au LAEP, Paris 1

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- Baldock D. and Lowe P. *The Development of European Agri-environment Policy*, dans *The European Environment and CAP Reform: Policies and Prospects for Conservation*, CAB International, Wallingford, 1996, pp. 8-25.
- Bandarra N.J. *Quelles voies vers l'extensification des terres agricoles*. *Revue du Marché Commun et de l'Union européenne*, n° 358, mai 1992, pp. 397-402.
- Beer S. *Modern British Policy*. Faber, London.
- Billaud J.-P. *L'article 19: une gestion agricole au nom de l'environnement?*. *Revue Économie rurale*, mars-juin 1992, pp. 115-119.
- Bodiguel M. et Lowe Ph. (Ed.) *Campagne française, campagne britannique*. L'Harmattan, 1989.
- Boisson J.-M. and Buller H. *The Response of the Member States, France*. *The European Environment and CAP Reform: Policies and Prospects for Conservation*, CAB International, Wallingford, 1996.
- Bouret P. *Les opérations groupées d'aménagement foncier*. *Revue de Droit rural*, 1978, n° 69, pp. 269-276.
- Bowers J.K. and Cheshire P.C. *Agriculture, the Countryside and Land Use*, Methuen, London, 1983.
- Cox G., Lowe P. and Winter M. *Farmers and State: a crisis for corporatism*. *The Political Quarterly*, 1987, 58, pp. 73-81.
- Facchini F. *La qualité de l'environnement, nouvel enjeu de la réforme de la politique agricole commune*. *Revue politiques et management public*, 1995, vol. 13, n° 1, pp. 29-54.
- Facchini F. *Politique agricole et prix de la terre*. *Revue Politiques et Management Public*, 1997, vol. 15, n° 4, pp. 27-46.
- Godin P. *Environment and the CAP*. *Green Europe*, 1987, 219, pp. 1-20.
- Harvey D.R. and Thomson K.J. *Cost, Benefits and the Future of the Common Agricultural Policy*. *Journal of Common Market Studies*, vol. XXIV, sept. 1985, n° 1, pp. 1-20.
- Howarth R. *Farming for farmers*. Institute of Economic Affairs, London, 1990.
- Janier-Dubry F. et Soufi R. (1994), *L'article 19 et l'expérience française en matière de contrats de gestion agri-environnementaux*. Institut pour une Politique Européenne de l'Environnement, Paris, London, Bonn, Arnhem, 1994.
- Jenkins T.N. *Environmental Approaches to EC Farm Support Policy*. Working Paper, 1991, n° 91-01, Aberystwith Rural Economy Research Papers.
- Lowe P., Cox G. Mac Ewen T. and Winter M. *Countryside Conflits: the Politics of Farming*. Forestry and Conservation, Gower/Maurice, Temple Smith, 1986.
- MAFF. «UK ESA Statistics», London: MAFF, 1990.
- House of Commons. *ESA and other schemes under the Agri-environment Regulation*. London: The Station Office, 1996, vol. 2, session 1996-1997.
- Robinson G.M. *EC agricultural policy and the environment. Land use implications in the UK*. *Land Use Policy*, avril 1991, vol.8, number 1, pp. L95-107.
- Shoad M. *The Theft of the Countryside*. Temple Smith, London, 1980.
- Siedentopf H. et Ziller J. *L'Europe des administrations? La mise en œuvre de la législation communautaire dans les États membres*. Institut européen d'administration, Bruylant, Bruxelles, 1988, Synthèses comparatives, vol. 1.
- Smith M.J. *The Politics of Agricultural Support in Britain*. The Development of the Agricultural Policy Community, Dartmouth Publishing Company Limited Aldershot and Gower Publishing Company USA, 1990.
- Whitby M. *Environmental Applications of article 19 of EC Directive 797/85 in the UK*, in Dubgaard A. and Nielsen A.H. *Economic Aspects of Environmental Regulations in Agriculture*. Wissenschaftsverlag Vank Kiel KG, 1989.
- Whitby M. (Ed.). *Incentives for Countryside Management. The Cas of Environmentally Sensitive Areas*. CAB International, Wallingford, 1994.
- Wilson G. *Special interests and Policy making*. John Wiley, London, 1977.
- Winyard D. *Corporate Estate Implications of Corporation in the Agricultural Sector*. Ed. M.L. Harrison, Corporatism and the Welfare State, Gower University of Leeds, 1984, pp. 111-121.