



La qualité de l'environnement, nouvel enjeu de la réforme de la politique agricole commune

François Facchini

► To cite this version:

François Facchini. La qualité de l'environnement, nouvel enjeu de la réforme de la politique agricole commune. *Politiques et Management public*, 1995, 13 (1), pp.29-54. 10.3406/pomap.1995.2037 . hal-01350619

HAL Id: hal-01350619

<https://hal.science/hal-01350619>

Submitted on 7 Apr 2023

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 qualité de l'environnement, nouvel enjeu de la réforme de la politique agricole commune

François Facchini

Résumé

La croissance des coûts budgétaires et des charges pesant sur les consommateurs-contribuables, la surproduction et le non-respect des conventions internationales caractérisent la crise de la Politique Agricole Commune (PAC). Les pollutions d'origines agricoles et la dégradation des paysages ruraux favorisent par ailleurs un mouvement de contestation des fondements productivistes de la PAC. Dans ce contexte, nous nous proposons de présenter et d'étudier trois scénarios de politique économique susceptibles d'améliorer la qualité de l'environnement et de résoudre la crise de la PAC (une politique conservatrice, une politique libérale interventionniste et une politique libérale marchande). Nous montrons, dans une première partie, les insuffisances de simples mesures fiscales en faveur de l'environnement sans réformes structurelles de la PAC. Dans une seconde partie, nous examinons les avantages d'une politique d'intégration de l'environnement dans une politique agricole de libre-échange. Dans une troisième et dernière partie, nous développons l'idée que les politiques agricoles et environnementales sont indissociables de la politique d'aménagement du territoire, la question étant de savoir comment diversifier au mieux les usages de la terre, pour répondre à la demande environnementale et absorber la surproduction de bien agricole.

Citer ce document / Cite this document :

Facchini François. La qualité de l'environnement, nouvel enjeu de la réforme de la politique agricole commune. In: Politiques et management public, vol. 13, n° 1, 1995. pp. 29-54.

doi : 10.3406/pomap.1995.2037

http://www.persee.fr/doc/pomap_0758-1726_1995_num_13_1_2037

Document généré le 17/10/2015

LA QUALITE DE L'ENVIRONNEMENT, NOUVEL ENJEU DE LA REFORME DE LA POLITIQUE AGRICOLE COMMUNE

François FACCHINI *

Résumé

La croissance des coûts budgétaires et des charges pesant sur les consommateurs-contribuables, la surproduction et le non-respect des conventions internationales caractérisent la crise de la Politique Agricole Commune (PAC). Les pollutions d'origines agricoles et la dégradation des paysages ruraux favorisent par ailleurs un mouvement de contestation des fondements productivistes de la PAC. Dans ce contexte, nous nous proposons de présenter et d'étudier trois scénarios de politique économique susceptibles d'améliorer la qualité de l'environnement et de résoudre la crise de la PAC (une politique conservatrice, une politique libérale interventionniste et une politique libérale marchande). Nous montrons, dans une première partie, les insuffisances de simples mesures fiscales en faveur de l'environnement sans réformes structurelles de la PAC. Dans une seconde partie, nous examinons les avantages d'une politique d'intégration de l'environnement dans une politique agricole de libre-échange. Dans une troisième et dernière partie, nous développons l'idée que les politiques agricoles et environnementales sont indissociables de la politique d'aménagement du territoire, la question étant de savoir comment diversifier au mieux les usages de la terre, pour répondre à la demande environnementale et absorber la surproduction de bien agricole.¹

* Université de Reims CERAS ESSAI et membre associé CEIS METIS Paris I.

Revue POLITIQUES ET MANAGEMENT PUBLIC, Volume 13, n° 1, mars 1995.

© Institut de Management Public, 1995.

¹ L'auteur tient à remercier le Warden David Cox du Collège de Nuffield, Université d'Oxford, pour l'intérêt qu'il a accordé à cette recherche et la qualité de son accueil.

A la crise de sur-production agricole s'ajoute depuis quelques années les pollutions d'origines agricoles. La réforme de la Politique Agricole Commune doit ainsi atteindre deux objectifs, limiter la pollution agricole et la dégradation des paysages et rétablir l'équilibre sur les marchés agricoles.

Autrefois, l'activité agricole produisait des biens agricoles et entretenait en même temps la campagne. Aujourd'hui, avec la mécanisation et l'augmentation considérable des rendements moyens, elle est accusée de polluer l'environnement naturel et de dégrader les paysages ruraux (BOWERS and CHESHIRE, 6). La mécanisation a nui à la diversité des paysages et l'utilisation intensive des produits chimiques a fortement accru le niveau de pollution de l'eau (GREEN, 22 : p. 25). L'agriculture est devenue une activité polluante qui nuit au bien-être de la collectivité et sur le long terme à ses perspectives de profit (la fatigue des sols et l'érosion jouant sur les rendements futurs).

Parallèlement, la logique productiviste de la Politique Agricole Commune favorise la croissance des coûts budgétaires et des charges pesant sur les consommateurs contribuables, la surproduction et le non-respect des conventions internationales.

Dans ce contexte, l'opportunité existe de changer de politique agricole afin d'améliorer son efficacité économique et de protéger l'environnement (JENKINS, 30). Trois voies de réforme de politique économique, susceptibles d'améliorer la qualité de l'environnement et de résoudre la crise de la Politique Agricole Commune, sont étudiées dans le cadre de cet article : une politique conservatrice, une politique libérale interventionniste, une politique libérale marchande.

Nous présentons leur contenu, discutons de leurs effets et jugeons de leur pertinence afin de montrer l'insuffisance d'une politique qui focaliserait son attention uniquement sur les prix des biens agricoles et environnementaux et de mettre en évidence l'importance du sol dans l'intégration de l'environnement dans la politique agricole commune. La réforme de la politique agricole et l'intégration de la qualité de l'environnement deviennent dans cette optique indissociables d'une politique d'aménagement du territoire dont l'objet essentiel est de diversifier l'usage du sol.

La politique conservatrice garde l'essentiel de la Politique Agricole Commune mais introduit progressivement des mesures essentiellement fiscales en faveur de la qualité de l'environnement. Cette première forme de réforme est critiquée pour trois raisons. Elle entretient et développe tout d'abord les contradictions entre la politique des prix et la politique structurelle au sein de la Politique Agricole Commune (PAC). Elle ne résout ensuite que de façon partielle les problèmes de la PAC, à savoir les coûts budgétaires, les charges pesant sur les consommateurs-contribuables, la surproduction et le respect des conventions internationales. Elle ignore enfin l'une des raisons essentielles de la pollution agricole : la contrainte technique (partie 1).

La politique libérale interventionniste tient compte de ces critiques et préconise une politique de libre-échange accompagnée d'un système

compensatoire (taxe-subsidation) dont l'objectif est d'intégrer les biens environnementaux dans le calcul économique des producteurs. Elle utilise par conséquent le même principe de compensation (pollueur-payeur) mais l'intègre dans une politique de libre-échange qui doit permettre de réduire la surproduction, de dégager des marges de manœuvre budgétaires, de respecter la règle de Tinbergen et de se mettre en conformité avec les accords sur le commerce international signés lors de "l'Uruguay Round". Cette deuxième forme de réforme est donc plus pertinente que la première au regard du critère d'efficacité parétien. Elle pratique une véritable intégration de l'environnement dans la politique agricole, l'environnement devenant même la base de toutes les aides en faveur des agriculteurs. Elle entre cependant en contradiction avec les objectifs productivistes du système fiscal, fait éclater de surcroît le caractère communautaire de la politique agricole et ignore enfin que la plupart des externalités d'origine agricole sont des biens joints à l'usage du sol. Il existe pour cette dernière raison un mécanisme spontané d'internalisation par le marché qui sera facilité par l'augmentation de la solvabilité des consommateurs-contribuables et des réformes institutionnelles (partie 2).

La politique libérale marchande mise pour cette raison sur la responsabilité des individus et relève non plus d'une logique d'intégration mais d'une logique de spécialisation des usages de la terre. L'effet environnemental du libre-échange aura en effet des conséquences spécifiques sur chaque terroir. Dans ces conditions, il est extrêmement difficile de prévoir les conséquences environnementales des mesures fiscales. Il ne s'agit par ailleurs plus de concilier la protection de l'environnement et la garantie des revenus agricoles mais de satisfaire les besoins des consommateurs à travers le contrôle de l'usage du sol. La politique agricole et la politique de l'environnement ne jouent donc plus principalement sur les prix des biens agricoles ou des biens environnementaux mais sur le prix de la terre. L'enjeu devient ainsi plus global et concerne l'ensemble de la politique d'aménagement du territoire, la question étant de savoir comment diversifier au mieux les usages de la terre (partie 3).

La politique conservatrice: conserver les prix garantis et taxer les intrants polluants

La politique conservatrice se fonde sur une explication technique des dégradations d'origines agricoles et sur le principe du pollueur-payeur. Elle cherche, sur ces bases, à maintenir le consensus sur la politique des prix garantis tout en intégrant des mesures fiscales en faveur de l'environnement, ces dernières devant inciter les agriculteurs à baisser leur production agricole et à améliorer la qualité des biens environnementaux joints à leur activité.

Cette politique d'adaptation, et non de réformes structurelles, caractérise les mesures de la Communauté Européenne depuis 1985. L'article 19¹, la

¹ L'article 19 du règlement 1760/0874 *"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).

politique de gel des terres¹, les mesures de lutte contre la pollution des eaux par les nitrates et le soutien à l'agriculture biologique² relèvent en effet d'une logique de compensation et de stricte adaptation aux difficultés rencontrées.

Pollutions, dégradations et comportement économique du producteur

La politique conservatrice se fonde sur une explication technique de la pollution agricole et de la dégradation des paysages. Celles-ci sont des problèmes économiques, qui trouvent leurs origines dans les choix technologiques des agriculteurs. L'extension au secteur agricole du modèle d'innovation induite (HAYAMI et RUTTAN, 28) permet tout d'abord de donner une explication du choix technologique des agriculteurs et de décrire ensuite les effets de ces choix sur la qualité de l'environnement (RUNGE, 44). La technologie est, dans ce modèle, une réponse aux variations de la rareté relative des ressources.

Classiquement, le comportement des producteurs est formalisé sous la forme d'un programme de maximisation sous contrainte. L'agriculteur maximise son profit sous une contrainte de production.

Max $P = p_a.Q_a - CT(Q_a) = p_a.Q_a - p_l.L + p_t.T + p_k.K + p_i.I + p_e.E + p_n.N + p_p.P$
 sous sa contrainte de production : $Q_a = Q_a(L, T, K, I, E, N, P)$

avec p_l = le prix du travail (L), p_t = le prix de la terre (T), p_k = le prix du capital (K), p_i = le prix de l'air (I), p_e = le prix de l'eau (E), p_n = le prix des engrais (N), p_p = le prix des pesticides (P).

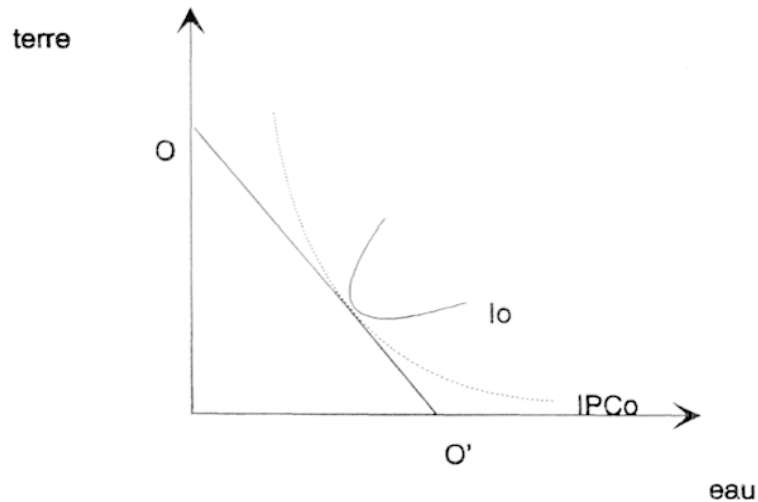
Considérons une fonction de production à deux facteurs $Q = Q(E, T)$ où E est le facteur eau et T le facteur terre. Sur la figure 1, OO' et DD' sont les droites de prix associées à différentes dotations de terre et d'eau, IPC_0 et IPC_1 sont respectivement les courbes d'innovations possibles à l'instant 0 et 1 et I_0 et I_1 sont les isoquantes à l'instant 0 et 1 (RUNGE, 44).

- Dans une première période (figure 1a), la terre est un facteur rare, difficile d'accès et cher. La technologie I_0 minimise les coûts au point de tangence des courbes OO' - IPC_0 et I_0 et définit les niveaux respectifs de terre et d'eau utilisés pour une quantité de bien produit fixée.

¹ Le gel des terres (règlement 1272/88, J.O. n° L. 121 du 11 mai 1988) cherche principalement "à contribuer à l'équilibre entre la production et la capacité d'absorption en retirant un volume suffisant de terres arables" (C. Schwarzmann, L. Mahé et P. Rainelli, 46 : p.123).

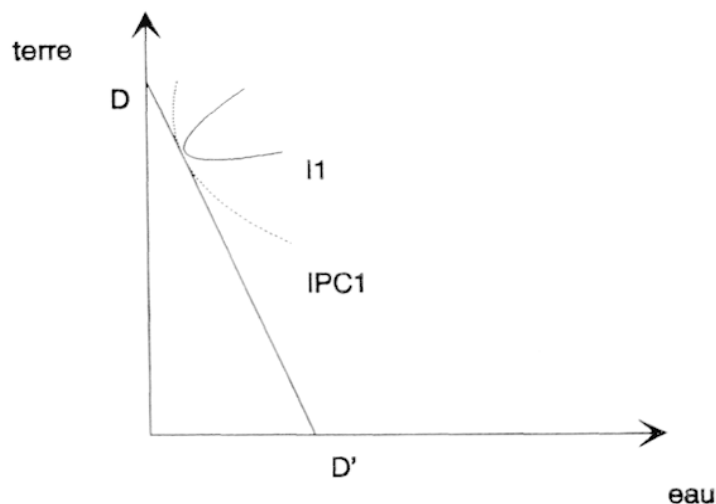
² (Directive 80/778, J.O. n°229 du 3 août 1980).

Figure 1a



- Dans une deuxième période (figure 1b), la baisse des prix de la terre engage un mouvement de baisse des prix de la rente foncière. La contrainte de coût change, soit la nouvelle droite de prix DD'. La terre devient plus abondante. La variation du prix de la terre favorise son utilisation et un mouvement de changement technologique. La technologie choisie est désormais I1.

Figure 1b



La sous-estimation du prix de l'eau est donc la source de mauvais choix technologiques puisque le prix de l'eau supporté par le producteur n'intègre pas le coût social de l'utilisation de cette ressource. Pour la même raison, il y a sur-utilisation des engrais, des pesticides et des herbicides et mécanisation excessive. *"Les imperfections du marché distordent les décisions de recherche et les choix technologiques et mènent à une perte sociale"* (GOODMAN et WILKINSON, 21 : p. 127). Les agriculteurs ne sont donc pas incités à utiliser les intrants environnementaux (eau et air) de manière socialement satisfaisante (PHIPPS et CROSSON, 42 : p. 4).

Dans cette perspective, l'intégration de la qualité de l'environnement dans la politique agricole passe naturellement par la définition d'un prix des intrants environnementaux. Introduire une taxe sur l'utilisation des intrants polluants permet de rétablir l'égalité coût social-coût privé (DUBGAARD, 15 : p. 51) et incite à un changement technique en faveur de l'environnement.

Cette proposition de politique économique précise le contenu de la politique conservatrice. L'Etat se porte garant du bien-être social et met en place un système de compensation par lequel les producteurs d'effets externes négatifs sont taxés et les producteurs d'effets externes positifs sont subventionnés. Le but de l'intervention publique est d'intégrer les coûts externes dans la décision privée (SMITH, 47 : p. 24). Le producteur utilisera après les mesures fiscales les intrants environnementaux comme des intrants à part entière et égaliser leur production marginale au coût pour la société d'une unité supplémentaire de pollution (BONNIEUX et RAINELLI, 7 : p. 272).

• *taxer les intrants polluants*

La mesure la plus simple est de taxer les intrants. Le principal argument en faveur d'une telle taxe sur les intrants polluants (engrais, pesticides, herbicides) à l'origine de la pollution des eaux est qu'elle nécessite moins d'information qu'une politique de réglementation ou qu'une taxe sur l'émission qui nécessite une bonne information sur la relation pollution-production (SMITH, 47 : p. 26). Elle s'adapte aussi plus facilement aux circonstances et limite les risques d'asymétrie d'information inhérents à toute politique de contrôle quantitatif. Elle rencontre cependant deux difficultés d'ordre technique : l'instabilité de la relation intrant-pollution d'une part et la faible élasticité-prix de la demande d'intrant polluant d'autre part (BONNIEUX and RAINELLI, 7 : p. 274).

1- Il est en effet *"estimé qu'une hausse du prix des nitrates de 150 % réduirait l'application de ce produit d'environ 25 % et qu'une hausse moyenne du prix des pesticides de 120 % réduirait leur application de 40 %"* (DUBGAARD, 15 : p. 35). Cette faible élasticité s'explique notamment par la mauvaise utilisation par les agriculteurs des engrais, pesticides et autres herbicides. On pourra donc observer après la mise en place de la taxe une baisse des quantités d'intrant polluant utilisées sans diminution des quantités agricoles produites. La taxe sur les intrants polluants ne lutte donc pas immédiatement contre la surproduction agricole mais ne fait que rationaliser celle-ci.

2- L'effet polluant d'un intrant dépend par ailleurs pour une large part d'éléments exogènes : climat, relief, sol. L'intrant peut devenir polluant à partir d'un certain seuil ; un non pollueur peut donc supporter la taxe. Une telle taxe ignore enfin le principe de compensation puisqu'elle impose au même taux tous les pollueurs, s'écartant du principe pollueur-payeur qui soumet chaque pollueur à une taxe égale au niveau de la pollution qu'il provoque.

• *subventionner la production d'extrants environnementaux*

La subvention ou l'aide personnalisée permet d'internaliser les effets externes positifs. L'Etat, après avoir évalué la valeur sociale des extrants environnementaux (flore, faune et paysage), peut encourager les agriculteurs à produire ces biens par une subvention. L'Etat paie les pratiques agricoles favorables à la qualité de l'environnement. L'agriculteur et l'Etat passent un contrat afin d'intégrer dans le calcul économique du producteur les extrants environnementaux qui ont le caractère de produits joints à l'usage du sol. Les agriculteurs sont donc payés pour produire et non pour protéger¹.

L'application d'un tel système de paiement des extrants produits par les agriculteurs soulève cependant quelques difficultés pratiques et théoriques.

Les aménités rurales, telles que la beauté des paysages, sont difficilement mesurables. Il est dès lors peu aisé de saisir la nature de la contrepartie demandée aux agriculteurs en échange du paiement. Le principe du paiement des agriculteurs bienveillants à l'égard de l'environnement pose par ailleurs deux questions : sur quelle base va-t-on subventionner les agriculteurs (production agricole, rémunération à l'acte, nombre d'hectares exploités) et quelles sont les limites d'application d'un tel principe ? Autrement dit, doit-on subventionner tous les acteurs qui produisent des aménités rurales ou des extrants environnementaux ?

Critiques de la politique conservatrice

Ces mesures restent malgré tout largement insuffisantes si elles ne sont pas intégrées dans une réforme globale de la politique agricole, car elles entretiennent les contradictions de la politique agricole commune, ne résolvent aucunement les problèmes de la PAC et ne respectent pas les conventions internationales. Les réformes engagées par la Communauté européenne depuis 1985 nous apparaissent pour ces trois raisons insuffisantes.

• *l'existence de conflits d'objectifs*

Ainsi plutôt que de réformer en profondeur sa politique agricole et de saisir l'opportunité qui s'offre à elle, la Communauté Européenne a préféré

¹ La subvention permet en principe d'atteindre le même objectif que la taxe. Les effets de la subvention sont cependant différents de ceux de la taxe pour trois raisons (Smith, 47 : p. 30). La subvention est tout d'abord assise sur la pollution réduite et non sur la pollution émise comme dans le cas de la taxe. Elle peut inciter les agriculteurs à polluer beaucoup dans un premier temps pour ensuite limiter les émissions polluantes et profiter largement des subventions étatiques. Ensuite, elle n'a pas le même effet sur le niveau des profits (puisque'elle réduit le taux de sortie dans le secteur) et sur les dépenses publiques. Elle se heurte enfin aux conditions du commerce international et aux accords qui président à son fonctionnement.

accumuler des mesures de protection qui entrent le plus souvent en contradiction avec les objectifs productivistes de la PAC (articles 38 et 39 du Traité de Rome) (FENNELL, 20 : p. 259). Le principe de compensation pour servitude d'environnement préconisé par l'article 19 et la politique de rationnement engagée par les mesures de gel des terres incitent les agriculteurs à limiter leur production. Parallèlement, le maintien de la politique de prix garantis stimule la production, car dans ce système d'aide par les prix et non d'aide au revenu, plus l'agriculteur produit, plus son surplus s'accroît. Cette contradiction relève du non-respect de la règle de Tinbergen selon laquelle il faut autant d'instruments que d'objectifs. "Il est en effet difficile, voire impossible, de penser tuer deux oiseaux avec une même pierre" (HARVEY et WHITBY, 27 : p. 152). La PAC utilise pourtant le mécanisme des prix pour réduire la production et pour favoriser celle-ci.

La politique de rationnement engagée par les mesures de gel des terres a par ailleurs une portée limitée. Sa mise en place est tout d'abord difficile du fait de la mauvaise acceptation à la fois des Etats et des agriculteurs qui considèrent que les primes proposées sont insuffisantes pour compenser les pertes de revenu. Elle provoque en outre des comportements stratégiques des agriculteurs qui intensifient la production sur les terres qui restent en exploitation. Les objectifs de baisse du niveau de la production et de protection de la qualité de l'environnement ne sont par conséquent pas atteints.

De telles mesures en faveur de l'environnement ont donc peu de chance d'être efficaces. Elles sont instaurées *"en complément, plutôt qu'en remplacement, de mesures relatives à la production qui accordent des subventions élevées au secteur de l'agriculture. Il en résulte souvent des conflits non résolus entre politiques agricoles et environnementales, ce qui met en évidence la nécessité d'intégrer les politiques dans ce domaine"* (OCDE, 37 : p. 15). Les négociations du GATT à l'occasion de l'Uruguay Round vont dans ce sens puisqu'elle définissent une politique de réduction du soutien de 30 % dans la période 1986-1996 (MARSH et al, 34 : p. 4) et portent *"un intérêt accru pour des formes de soutien à l'agriculture découplées de la production, notamment pour des aides financières aux exploitants agricoles qui pourraient être subordonnées à la fourniture de services d'environnement"* (OCDE, 37 : p. 14).

• *et insuffisance du diagnostic*

Outre l'absence d'intégration de la politique fiscale dans une réforme globale de la politique agricole commune, le principe de compensation (taxe-subvention) se prive d'une compréhension en amont de la stratégie des acteurs. La modernisation est responsable de la pollution mais les agriculteurs ne sont pas les seuls responsables de la modernisation. Le principe pollueur-payeur, qui sous-tend implicitement le système de compensation, s'arrête à la cause première de la pollution, la production. La taxe sur les intrants polluants intègre en revanche un facteur du choix technologique du producteur, la rareté des facteurs, mais ignore les causes en amont des choix technologiques.

Le choix technologique des exploitants agricoles n'est en effet pas simplement déterminé par la modification des rapports de prix et des rapports de production. L'offre de techniques agricoles est structurée autour de trois pôles : l'industrie (chimique, biologique, techniques d'information), l'Etat et les agriculteurs. Le système agro-industriel contrôle par conséquent une partie du processus d'innovation. Il est pour cette raison responsable du mouvement de modernisation du secteur agricole. La forte atomisation du secteur, l'importance des investissements à mettre en œuvre et la faiblesse des incitations ont fait que l'industrie chimique et mécanique a pu *pratiquer une stratégie quasi-indépendante du secteur agricole et bien évidemment des préoccupations environnementales*. La co-évolution entre le système social, le système écologique et le savoir traditionnel fondée sur l'apprentissage a alors laissé place au savoir scientifique développé par l'Etat et l'industrie (NOORGAARD, 36). L'apprentissage a été remplacé par le savoir académique. La mise en place progressive des écoles d'agriculture et des services de techniciens agricoles est un exemple de cette institutionnalisation par le système administratif français de la modernisation. L'histoire agricole s'interprète alors au regard de ces quelques faits comme une perte de contrôle de la production en faveur du producteur de la technologie. Le mouvement d'artificialisation de la production prend ainsi sa source, d'une part dans les stratégies industrielles des groupes privés (diversification des équipements, fidélisation de la clientèle ou adaptation aux milieux géographiques difficiles) et, d'autre part, dans les objectifs de la recherche publique (productivisme, minimisation des coûts, compétitivité agricole et/ou protection de l'environnement et du consommateur). L'Etat investit auprès des industriels pour favoriser la recherche-développement afin de pallier le manque de moyens des agriculteurs (LOWE, MARSDEN et WHATMORE, 33 : p. 104). Il souhaite par cette politique atteindre l'autosuffisance alimentaire (WITT, 50). La forte demande de biens agricoles favorisait la hausse des prix et incitait les industriels à innover, la croissance des prix augmentant la solvabilité des producteurs. Cette intégration croissante du secteur agricole dans le système économique général l'a finalement rendu captif (GOODMAN et WILKINSON, 21 : p. 128). Le secteur est devenu un secteur dit dominé. Ainsi, depuis 150 ans, l'innovation technologique (mécanisation, chimie, bio-chimie, génétique) a considérablement réduit l'importance de la nature dans la production agricole et l'importance de l'exploitation agricole dans la chaîne agricole (LOWE, MARSDEN et WHATMORE, 33). La dynamique de l'avance technologique s'éloigne de plus en plus des agriculteurs et répond à une logique de partage du marché (GOODMAN et WILKINSON, 21). Le choix des agriculteurs est pour ces raisons fortement contraint, la compétition agricole obligeant à diminuer les coûts et à augmenter la productivité. L'utilisation de certains produits chimiques induit de plus des phénomènes de dépendance, utilisés par les industriels pour fidéliser leur clientèle.

La responsabilité unilatérale des agriculteurs éclate. Ils deviennent co-responsables des dégradations et de la pollution agricole avec l'Etat et l'industrie. L'intervention publique doit pour cette raison partager les charges et les aides entre les différents acteurs du système, sachant que si l'Etat est responsable, il engage avec lui l'ensemble de la collectivité (fonction de réélection du gouvernement). L'Etat ne joue plus seulement sur les prix. Il agit sur l'offre d'innovation via la recherche publique, sur la diffusion du progrès

technique par sa fonction d'éducation, sur la politique agricole et sur le prix de la terre. Le choix des techniques de production est donc déterminé par un système à trois acteurs, Agriculteur-Etat-Industrie. L'absence de considérations environnementales dans le processus d'élaboration des techniques de production et dans la fabrication des politiques économiques apparaît comme l'explication essentielle de la pollution agricole. Les solutions envisageables changent, pour ces raisons, de nature car le prix des facteurs de production n'est qu'une variable du choix technologique des agriculteurs. Agir sur les seuls prix des facteurs de production, c'est focaliser son attention sur la responsabilité et ignorer l'interdépendance qui unit les agriculteurs, les industriels et les consommateurs via les objectifs de la puissance publique.

Il apparaît donc clairement que la politique conservatrice doit être intégrée dans une réforme globale de la politique agricole. Cette réforme sera double : réorienter, d'une part, les investissements en recherche-développement vers l'élaboration de techniques de production conciliant productivité et qualité de l'environnement et lever, d'autre part, le système de prix garantis afin de limiter les distorsions sur les marchés et dégager des marges de manœuvre pour pratiquer une politique active en faveur de l'environnement. Nous laisserons de côté le premier volet de cette réforme pour nous concentrer sur les effets bénéfiques d'une politique de libre échange sur la qualité de l'environnement.

**La politique
libérale
intervention-
niste : libre-
échange
accompagné
d'une politique
fiscale**

La politique libérale interventionniste tient compte de ces critiques et cherche principalement à éviter les conflits d'objectifs en concentrant ses efforts et ses aides sur la production de biens environnementaux.

Pour maximiser son profit, l'agriculteur tient compte, d'une part, des prix du marché des biens agricoles, des prix des facteurs de production et des techniques de production disponibles qui conditionnent la forme de la fonction de production et respecte, d'autre part, quelques règles économiques simples : si le prix des biens agricoles croît, il augmente sa production, si le prix d'un facteur de production diminue, il substitue ce facteur à un facteur de production plus onéreux, si un concurrent possède une technique de production plus efficace, il imite celui-ci.

Si l'exploitant agricole est "preneur de prix", il ajuste son comportement aux variations des prix de marché induites par l'offre et la demande de biens agricoles. Ainsi, en situation de libre-échange, chaque pays accepte le jeu des avantages comparatifs et du commerce international. Le prix se fixe sur le marché selon la "loi de l'offre et de la demande". La production agricole est une fonction croissante des prix.

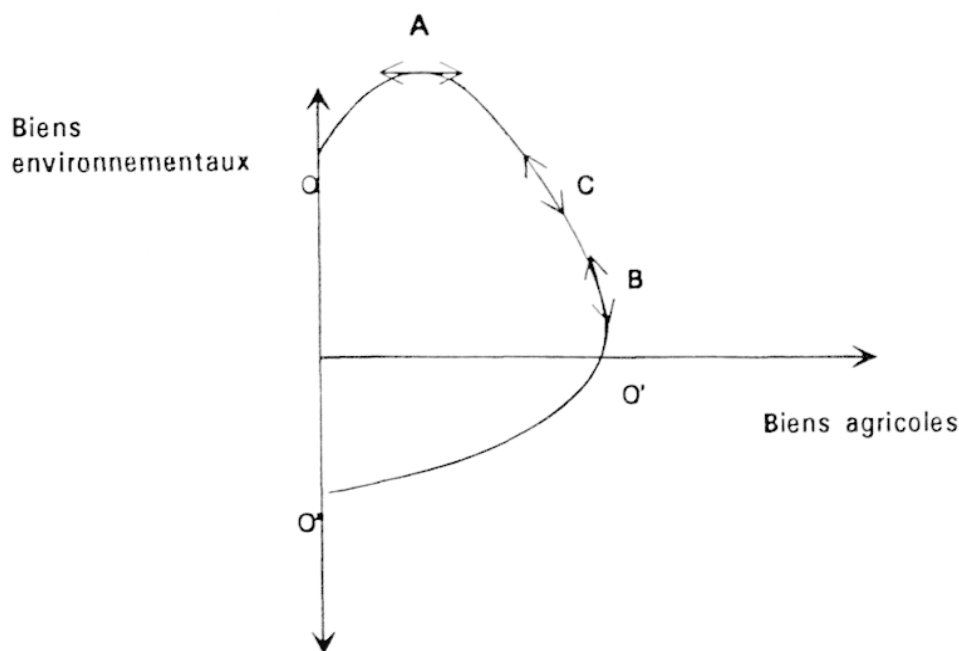
Les effets économiques du libre-échange

L'importance de la demande agricole insatisfaite après la seconde guerre mondiale dans les pays européens a favorisé la hausse des prix et les opportunités de profit. Ces dernières ont stimulé le progrès technique et engagé un cercle vertueux de l'investissement largement soutenu par les pouvoirs publics qui ont pratiqué une politique de soutien des revenus agricoles par les prix afin, notamment, d'atteindre l'autosuffisance alimentaire. La PAC, adoptée par la Communauté européenne, s'est officiellement engagée dans cette voie en faisant supporter une taxe sur les produits importés (du montant de l'aide accordée aux produits intérieurs) pour décourager les importations et en garantissant un prix aux agriculteurs de la Communauté pour susciter une augmentation de l'offre intérieure. Le système incite par conséquent à l'augmentation de la production communautaire (taxe sur les importations et aide à l'exportation). Les producteurs produisent plus, à un coût supérieur aux conditions internationales moyennes. Les effets les plus triviaux d'une politique de prix garantis sont donc d'accroître le niveau de la production agricole nationale et de favoriser la sur-production. L'offre sur les marchés internationaux s'accroît, les prix de marché baissent, le niveau du soutien aux agriculteurs (la différence entre le prix garanti et le prix de marché) augmente, éloignant de plus en plus le producteur des signaux du marché. Une politique de libre-échange permet par conséquent d'accroître le surplus du consommateur, de spécialiser la production sur les biens où le pays possède un avantage comparatif et de réduire les problèmes budgétaires.

Les effets environnementaux du libre-échange

La détermination des effets d'une politique de prix garantis sur la qualité de l'environnement passe donc logiquement par l'étude des conséquences d'une hausse de la production agricole sur la qualité de l'environnement. La relation qu'entretient l'agriculture avec son environnement naturel s'interprète facilement comme une production jointe. L'agriculteur produit à la fois des biens environnementaux (flore, faune, paysage, eau, air) et des biens agricoles (BUCKWELL, 9). L'intensification de la production (définie par M. RUIZ-PERREZ, 43 : p. 30, comme l'augmentation de la quantité d'intrants autres que le travail par hectare) accroît la production des biens agricoles mais détériore la qualité de l'environnement. La relation A->E peut être, de ce fait, représentée par la figure 2 qui suppose une relation croissante, puis décroissante, entre le niveau de la production agricole et la qualité de l'environnement (RUIZ-PERREZ, 43 : p. 30, TRAILL, 48 et BUCKWELL, 9 : p. 152).

Figure 2
Représentation graphique de la relation
Agriculture-Environnement



Dans une première phase (OA), l'agriculture produit la campagne et perpétue la diversité des écosystèmes et des paysages (bocages, cultures en terrasse). Les agriculteurs entretiennent les paysages ruraux et perpétuent la diversité des écosystèmes.

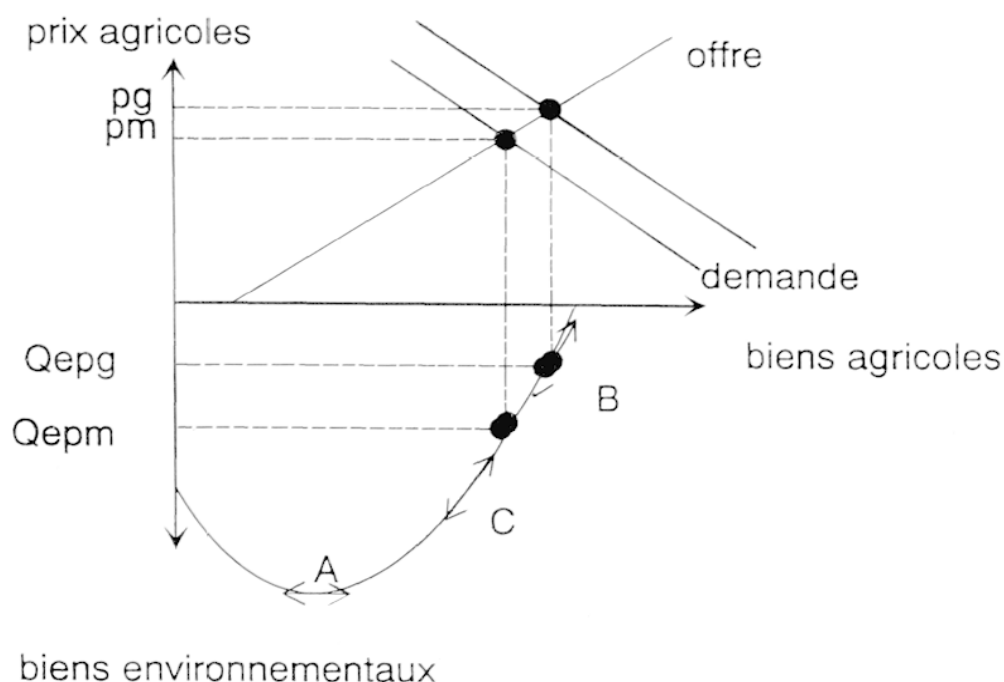
Dans une deuxième phase (AO'), l'agriculteur pollue et dégrade l'environnement.

Dans une troisième phase (O'O''), l'agriculteur détruit les qualités productives de la nature. Il atteint les mécanismes de photosynthèse, dérègle la gestation et réduit la diversité des espèces. Il se libère de la contrainte biologique et épuise de façon parfois irréversible les ressources naturelles (désert, fatigue des sols, érosion).

Le point A représente par hypothèse l'optimum pour les protecteurs de l'environnement dont l'idéal est la campagne (la nature maîtrisée et jardinée). Le point B est l'optimum pour les exploitants agricoles dont l'objectif est de maximiser leur profit sous contrainte de coût. Le point C enfin est le point d'intégration des préoccupations environnementales dans le calcul économique du producteur. Il ne correspond pas à l'optimum pour les protecteurs qui est un point de pollution nulle mais à un niveau de pollution et de dégradation optimal au sens de Pareto.

Au regard de la forme de la relation entre la production et la qualité de l'environnement, il est clair que toute politique de soutien des prix agricoles incite à la production de biens agricoles et nuit à la qualité de l'environnement (figure 3 avec p_g = prix garanti et p_m = prix de marché)).

Figure 3
Représentation graphique de la relation politique agricole-qualité de l'environnement.



La levée des mécanismes de soutien des prix agricoles devrait par conséquent limiter la production et réduire les effets négatifs de l'agriculture sur l'environnement¹.

• *échec du marché et mesures en faveur de l'environnement*

La relation Agriculture-Environnement reste malgré tout extrêmement sensible aux choix des techniques de production. Ce n'est pas tant la quantité produite qui importe (même si elle est étroitement corrélée avec la technique adoptée) mais la technique qui est utilisée pour produire. Le libre-échange est bien un moyen de limiter la production agricole globale mais doit être accompagné d'une politique active en faveur de l'environnement. C'est du moins l'avis de A. DUBGAARD (16) qui estime que pour générer une réduction de 20 à 25 % des nitrates utilisés, le prix des biens agricoles devrait diminuer de plus de 40 %, l'intensité de l'utilisation des pesticides étant relativement insensible aux variations des prix agricoles. Le libre-échange mènerait donc au retrait des terres pauvres et non à la réduction significative

¹ Il serait fallacieux en effet de retenir l'argument selon lequel les agriculteurs chercheraient à produire plus pour compenser la perte de revenu occasionnée par la baisse des prix. Car réduire les prix, c'est réduire les revenus, c'est donc diminuer les dépenses susceptibles d'être investies dans les intrants nécessaires à la compensation. La baisse des prix réduit les marges, oblige à la rationalisation de la production et incite à l'efficacité (Harvey et Whitby, 27 : p. 166).

de l'ensemble de l'intensité de la production agricole¹.

Il est de plus considéré que la politique agricole ne fait qu'amplifier l'incapacité du marché à refléter la valeur sociale des extrants (JENKINS, 30 : p. 6). La nature collective des biens environnementaux empêche les prix de marché de refléter fidèlement leur valeur sociale. La pollution et la dégradation de l'environnement par l'activité agricole relèvent, dans cette perspective, d'un échec de la gestion marchande qui, en l'absence de droits de propriété bien définis, ne peut pas intégrer les biens environnementaux dans le calcul économique des propriétaires (HANLEY, 24). *"Les problèmes de dommages environnementaux sont (en effet) dus aux effets négatifs extérieurs de production et de consommation qui ne sont pas incorporés aux mécanismes habituels de prix de marché"* (CONWAY, 12 : p. 45).

L'intégration de l'environnement dans la politique agricole passe alors à la fois par le libre-échange et par une politique environnementale active. Cela permet d'éviter la concurrence entre les objectifs de la politique agricole et les objectifs de la politique en faveur de l'environnement. Les droits au soutien ne sont alors effectifs que pour les agriculteurs qui protègent l'environnement. *"La production agricole serait récompensée par les mécanismes de marché affranchissant le consommateur et le contribuable d'une inflation sur les coûts budgétaires et les prix. Le plus bas niveau des prix pour les agriculteurs conduirait à une baisse des intrants et à une diminution de la pollution. Une politique d'aide à l'environnement afin de rémunérer ce que le marché ne rémunère pas serait alors mise en place. Le libre-échange permet donc de dégager des surplus budgétaires qui seront utilisés pour produire les biens environnementaux, le paiement de ces biens faisant office de politique des revenus"* (JENKINS, 30 : p. 7).

Cette approche intégrationniste implique donc *"un effort pour assurer un développement continu de l'agriculture dans toutes les régions, mais avec des objectifs environnementaux"* (JENKINS, 30 : 2.22) et préconise que les agriculteurs soient incités à gérer l'environnement comme ils le sont dans leur activité de production, cela dans une optique de soutenabilité et d'adéquation à la demande sociale. Deux types de politique d'accompagnement sont notamment possibles. L'une repose sur le principe de compensation et cherche *"à fixer le juste prix pour les matières premières, les biens et les services, afin de mieux refléter la totalité de leurs coûts sociaux et environnementaux"* (OCDE, 37 : p. 17). La politique de libre-échange est,

¹ F. Bonniex et P. Rainelli (7 : p. 275) remarquent par ailleurs qu'une taxe sur les fertilisants n'impliquerait la même baisse de la demande de fertilisants qu'une baisse des prix des biens agricoles que si :

$$Dp/p = exx/exc.Dq/q$$

avec p = le prix des céréales et q = le prix des engrais

exx = l'élasticité prix de la demande de céréales

exc = l'élasticité prix de la demande d'engrais

Ainsi, dans le cas français, une hausse de 10 % du prix des fertilisants a le même effet qu'une baisse de 5,8 % du prix des céréales en termes de demande d'engrais (Bonniex and Rainelli, 7 : p. 276).

dans cette perspective, accompagnée d'une politique fiscale qui taxe les intrants polluants et subventionne les extrants environnementaux. L'autre se fonde sur un système de production de bien public par des entreprises privées (JENKINS, 30 : 7.54). Il ne s'agit plus de taxer le pollueur mais d'inciter les producteurs à respecter l'environnement.

Critiques de la politique libérale interventionniste

Cette politique fiscale d'accompagnement utilisant un système de taxe et de subvention est rigoureusement fondée, mais oublie les objectifs productivistes des systèmes fiscaux, nie le principe d'une politique commune et ignore l'existence du processus d'internalisation spontanée des effets externes produits par l'activité agricole.

• l'existence de conflits d'objectifs

Il est, tout d'abord, important de remarquer qu'une politique de taxe sur les intrants polluants sans harmonisation au niveau international grèverait d'autant plus la compétitivité des entreprises agricoles qu'elles sont plus largement confrontées à la concurrence. L'efficacité de la fiscalité incitative n'est ensuite vérifiée qu'en équilibre partiel et que lorsque la tutelle s'est donnée les moyens de définir une taxe égale au coût marginal social des dommages et au coût marginal de lutte contre la dégradation. La fiscalité incitative respecte malheureusement rarement cette condition et se transforme le plus souvent en une fiscalité d'affectation aux effets essentiellement redistributifs (SMITH, 47). Cette réalité s'explique à la fois par une mauvaise connaissance de la relation dommage-dégradation et par les niveaux prohibitifs des taux respectant le critère d'efficacité. Les mesures fiscales en faveur de l'environnement doivent enfin être intégrées dans une réforme globale de la fiscalité. Le droit fiscal est en effet essentiellement construit pour favoriser le développement économique. Imposer une taxe suppose donc une réforme du système fiscal dont l'objet sera d'abandonner la primauté des fonctions de production de l'espace afin de favoriser les usages environnementaux (ISAIA, SPINALE et MARTIN, 29 : p. 10).

• l'éclatement de l'idée de politique commune

Il est par ailleurs intéressant de constater qu'une telle politique mène à l'éclatement de la politique agricole commune. L'environnement est généralement un bien collectif local. Les raisonnements sur des niveaux moyens de pollution n'ont ainsi que peu de sens. La baisse des prix agricoles aura des effets différents selon les caractéristiques régionales : plus forte intensification, faillite, concentration ou friche. Il sera, pour cette raison, extrêmement difficile d'unifier la Communauté européenne sur des objectifs communs, chaque pays ayant ses spécificités. Dans cette mesure, *"on peut alors se demander si le caractère communautaire de la politique agricole ne risque pas de s'estomper derrière la montée de politiques de revenus*

conduites dans les cadres nationaux (...). Ainsi, à une stricte politique des revenus, on pourrait préférer un système de paiements compensatoires qui dispenserait d'une discussion ouverte sur la répartition des aides" (AUBIN, 1 : p. 320). La PAC peut satisfaire un ensemble de pays hétéroclites par une politique commune parce qu'il existe un système de prix de marché accepté par tous. Le prix des marchés agricoles est une norme commune à tous les pays, même si chacun d'eux a un relief, un climat ou des terres de qualités différentes. Le prix de marché est une information globale. La construction d'une Politique Environnementale Commune (PEC) est en revanche plus difficile à envisager car les biens environnementaux sont des biens collectifs locaux sans prix. Les prix fictifs définis par les méthodes d'évaluation économique monocritères sont, d'une part, propres à chaque paysage ou à chaque situation. Les différents montants des élasticités-prix des engrais selon les pays obligent, d'autre part, à spécifier les taxes au niveau de chaque Etat. L'absence de prix de marché de référence nuit par conséquent fortement à la constitution d'une PEC. Le passage d'une PAC à une PEC signifie l'éclatement de la logique communautaire. Une politique régionalisée pratiquement localisée par les contrats de gestion et où dominerait l'aide au revenu marquerait donc le passage d'une politique agricole communautaire centralisée à une politique de développement local extrêmement décentralisée et traitant les situations au cas par cas.

• *l'importance de la propriété privée*

Il est enfin essentiel de bien comprendre qu'une telle politique ne tient pas compte des mécanismes d'internalisation des effets externes par le marché.

La politique en faveur de l'environnement se justifie essentiellement par la présence d'externalités. *"A nuit à B et ce qui est décidé, c'est comment réfréner A"* (COASE, 10). Le problème des externalités ainsi posé mène à l'application d'une politique fiscale de compensation. Les externalités agricoles sont principalement : la dégradation des paysages, la perte de diversité en matière de faune et de flore et la pollution des eaux. Le paysage, la faune et la flore peuvent facilement être considérés comme des biens joints à l'usage du sol. Ce sont donc des effets externes internalisables par le marché. L'individu A peut prendre le contrôle de la source de l'effet par l'achat d'un droit de propriété sur le sol. L'individu gêné peut par conséquent toujours acheter l'étendue sur lequel l'individu gêneur produit sa nuisance. L'ensemble des externalités est par conséquent internalisable par le simple échange de droits de propriété sur le sol (FACCHINI, 17). C'est le prix du bien support, le sol, qui devient l'indicateur de rareté capable de signifier l'intensité de la demande de biens environnementaux.

La pollution des eaux n'est cependant pas totalement internalisable par l'achat d'un droit de propriété autour des points de captage, car la pollution est diffuse et difficilement localisable. Cela ne signifie pas, malgré tout, que le marché soit impuissant, car si le marché fonctionne mal, ce n'est pas parce qu'il est intrinsèquement impuissant mais parce que les droits sont mal définis, *"plus qu'une défaillance du marché, l'externalité est un défaut du droit"* (BRAMOULLE, 8). B. BOUCKAERT (5) argumente en ce sens et prône un

retour à ce qu'il appelle les instruments juridiques classiques pour maîtriser les problèmes d'externalités négatives, les tragédies des ressources communes et les coûts de transaction. La réactivation de la responsabilité civile, de la propriété privée et de la liberté contractuelle devient la base d'une politique non réglementaire en faveur de la protection de l'environnement. L'idée est de redonner sa force au droit civil sur le droit public en retrouvant une logique stricte de responsabilité des propriétaires.

Le libre-échange sera donc à l'origine d'un mouvement d'internalisation spontané des effets externes. Il réduit tout d'abord presque à néant les coûts administratifs de l'intervention, ce qui solvabilise la demande de biens environnementaux des contribuables. Ainsi le libre-échange, en provoquant une baisse des prix agricoles, diminue le prix de la terre via la baisse de la rente foncière. Les particuliers ou les associations de protection des sites et paysages peuvent profiter de la baisse des prix du sol pour s'approprier le sol et pratiquer une gestion favorable à la qualité de l'environnement, proposant eux-mêmes des contrats de gestion avec les agriculteurs. La demande de biens agricoles dits biologiques sera de plus accrue par la nouvelle solvabilité des consommateurs. La réduction du revenu des agriculteurs incitera enfin les exploitants à trouver des revenus de substitution et à exploiter les usages seconds de la terre.

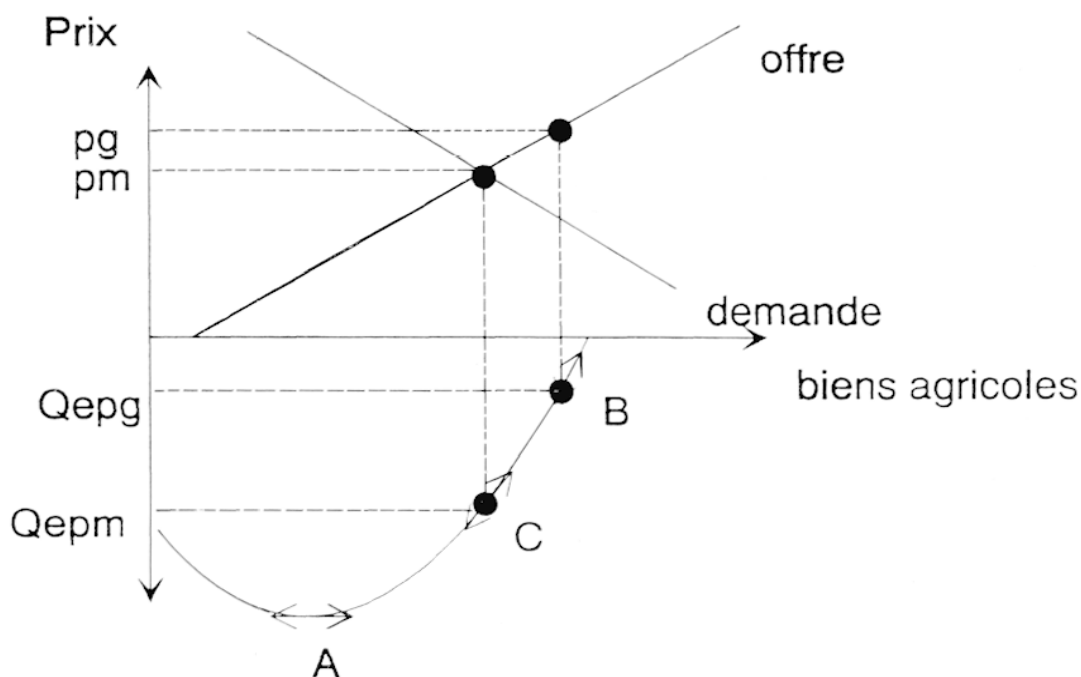
Une autre forme d'intégration de l'environnement se dessine. Elle repose essentiellement sur les mécanismes de marché et différencie les mesures selon les caractéristiques des biens environnementaux.

**Politique
libérale
marchande :
libre échange
et marché
foncier**

La politique libérale marchande se fonde sur la responsabilité des individus et suppose que le mécanisme des prix intègre d'autant mieux les valeurs environnementales que les individus sont solvables.

Dans cette optique, la politique d'intégration favorisera la demande de biens environnementaux déjà présente sur le marché par le développement d'aides à l'achat de terre par les associations ou les particuliers souhaitant faire fructifier l'usage environnemental de leur terre (COLMAN, 11). La politique agricole de libre-échange permet d'atteindre le point C (figure 4), le rétablissement du libre-échange ne signifiant ni le retour à des pratiques agricoles non polluantes, ni le rétablissement de l'équilibre des écosystèmes ou de la diversité des paysages agricoles sur tout le territoire. L'intégration de l'environnement est globale et différenciée selon les caractéristiques régionales.

Figure 4
Représentation de la relation politique
agricole-qualité de l'environnement



biens environnementaux

Dynamiser la diversification des usages du sol

La stratégie publique passe par conséquent par la dynamisation des processus marchands d'internalisation des effets externes, car il est moins coûteux et plus efficient d'aider les individus qui souhaitent engager une action de protection que de les inciter, par des mesures réglementaires ou fiscales, à faire quelque chose qu'ils n'auraient jamais fait d'eux-mêmes si l'Etat n'avait pas changé leur environnement. L'encouragement évite de plus les comportements stratégiques induits par l'existence d'asymétries d'information. La puissance publique peut alors chercher à rendre solvables les décisions de protection des particuliers et déléguer son pouvoir de contrôle aux groupes d'individus qui s'investissent dans la protection ou la lutte contre la pollution. Les associations de protection de la nature "connaissent d'ailleurs un développement exceptionnel (900 land trusts aux Etats-Unis et quelque vingt conservatoires régionaux des sites en France) et ont pour point commun de sauvegarder la nature en intervenant sur le marché foncier par achat en pleine propriété ou en servitude conventionnelle des espaces de grande valeur environnementale (...). En définitive, comme le propose Pascal Salin, la puissance publique devrait s'attacher à détaxer les institutions, entreprises ou activités privées remplissant des fonctions publiques actuellement assurées par l'Etat et notamment celles produisant des biens publics" (FALQUE, 19 : p. 115). La gestion des paysages, de la

faune, de la flore et des zones humides doit donc pouvoir relever des propriétaires non agriculteurs et des associations privées. Le National Trust en Grande-Bretagne possède par exemple 3 000 édifices, 202 350 hectares et 700 kilomètres de côtes. L'appropriation et la gestion privatives du paysage agricole et de ses composantes existent donc déjà (FACCHINI, 18). L'économie non marchande est complémentaire de l'économie marchande.

La sur-utilisation de l'eau, induite par l'établissement de plans de drainage des terres agricoles afin d'augmenter les rendements et d'améliorer la régularité de la production, trouve en revanche sa solution dans une redéfinition des droits de propriété. L'objectif n'est pas seulement d'assurer la conservation des ressources en eau mais d'affecter l'eau *"à ceux qui y mettent la valeur la plus grande"* (LEPAGE, 32 : p. 567). Si la croissance des besoins ne dépasse pas le rythme de recharge, les propriétaires du sol peuvent pomper sans gêner personne. Si les besoins sont supérieurs au rythme de recharge, les comportements individuels sont non coopératifs et mènent à l'épuisement (dilemme du prisonnier). Dans la logique libérale marchande adoptée ici, la solution se trouve dans la définition de droits de propriété sur l'eau protégés et garantis par la puissance publique. *"Un titre de propriété explicite, exclusif, opposable aux tiers et transférable est nécessaire. Les compagnies qui dépendent d'un réseau commun doivent pouvoir mener l'exploitation comme si elles avaient chacune la propriété exclusive d'un captage et des capacités de stockage équivalentes, grâce à un titre de propriété approprié"* (PATERSON, 41 : p. 59). *"L'avantage économique de tels mécanismes est de contraindre les utilisateurs à tenir compte du "coût d'opportunité économique" de leur consommation (...). De ces échanges, des prix émergent qui (...) donnent une valeur à l'eau (...). Peu à peu, les droits sur l'eau de chaque site seront acquis pour être consommés par les activités économiques pour lesquelles cette valeur est la plus grande"* (LEPAGE, 32 : p. 569). Le libre-échange sans charge fiscale inutile permet de faciliter l'affectation des ressources en eau comme il permettait d'affecter l'usage du sol, la concurrence se comprenant comme un processus de découverte des opportunités de profit. Il s'agit donc de mettre en place les conditions institutionnelles d'une affectation des ressources par les droits de propriété.

Enjeu de l'intégration de la qualité de l'environnement

La logique libérale marchande s'inscrit par conséquent dans une réforme globale des politiques économiques pratiquées jusqu'à présent et se fonde sur le couple "droit de propriété privée - prix" pour affecter les ressources (eau, terre, paysage, flore, faune). Il marque une rupture avec les politiques économiques orthodoxes centrées exclusivement sur le prix des intrants et des biens agricoles et met au cœur de la relation Agriculture-Environnement la question de l'appropriation de l'usage du sol, car *"le véritable problème est celui de la compétition entre le sol-outil et le sol-support"* (JUNG, 31 : p. 307). *"Le sol-outil, c'est la terre, élément d'exploitation agricole (...). Le sol-support, c'est le sol occupé par des routes, des usines, des logements, des hôpitaux, des centres commerciaux. C'est aussi le sol affecté à des productions végétales qui ne sont pas vendues ou transformées en produits animaux : sol*

des espaces verts" (JUNG, 31 : p. 305). L'intégration de la qualité de l'environnement doit être un moyen d'ouvrir le processus de formulation des politiques rurales aux organisations non agricoles afin de favoriser l'émergence de nouvelles politiques servant des intérêts nouveaux. Les groupes de sauvegarde de l'environnement, les groupes d'entraide pour la promotion du développement local ou les associations patronales doivent pouvoir formuler et pratiquer de meilleures stratégies, car ce qui est en jeu, c'est la diversification des usages du sol (OCDE, 38 : p. 30). L'Etat ne peut à ce niveau que pratiquer des politiques de transferts globaux souvent affectés par les pressions politiques. Il est incapable en revanche de tenir compte des particularismes territoriaux. La décentralisation est dans cette perspective un moyen de prendre en compte les disparités locales des préférences (DERYCKE et GILBERT, 14) et d'intégrer la qualité de l'environnement et la production des biens agricoles dans une politique d'aménagement du territoire décentralisée.

L'introduction de la qualité de l'environnement dans les débats sur la réforme de la politique agricole commune fait ainsi apparaître l'enjeu essentiel de la politique agricole pour les agriculteurs. Il s'agit, d'une part, de limiter les pertes de capital induites par une baisse des prix de la terre et, d'autre part, de maintenir l'insolvabilité de la demande environnementale des non-agriculteurs par un prix de la terre élevé afin de protéger l'usage agricole.

Les politiques publiques largement contrôlées par la profession agricole (WINYARD, 5, BALISACAN and ROUSSAMET, 3) ont, jusqu'à présent, cherché à maintenir, voire à étendre, l'usage agricole alors qu'aujourd'hui, l'agriculture, par les nouvelles techniques de production, peut produire autant avec moins de terre. On prévoit en effet qu'entre 1985 et l'an 2000 six millions d'hectares seront en surplus en Europe (MARSH et al, 34). Comme un capital sans usage est un capital qui perd de sa valeur, les agriculteurs vont chercher à maîtriser les nouveaux usages de la terre (agri-biologique, agri-industriel, agri-tourisme, agri-horse-keeping) (COX et LOWE, 13, p. 79) afin de capter de nouvelles sources de revenu. Dans ces conditions, l'environnement relèvera de la responsabilité du ministère de l'agriculture et la production des politiques publiques restera le monopole de la profession agricole ; celle-ci pratiquant une stratégie d'internalisation de la question environnementale qui, sans intégrer les groupes de pression concurrents dans le processus de décision, cherche la solution la plus favorable en termes de revenu (ORAZAN et al, 40). L'usage environnemental contrôlé par les agriculteurs maintient le prix de la terre à un niveau élevé et limite la solvabilité des usages non marchands. Il serait pourtant préférable d'ouvrir la négociation et de chercher à intéresser les urbains et plus généralement les non-agriculteurs à participer au développement des nouveaux usages par un partenariat de développement entre les agriculteurs et les non-agriculteurs dont il faut dessiner les formes et définir les contenus.

La politique d'intégration de la qualité de l'environnement dans la politique agricole doit par conséquent respecter trois règles simples :

- 1- Toute réforme de la politique agricole doit être globale afin d'éviter les contradictions d'objectifs. L'Etat doit savoir se retirer pour intervenir différemment.

2- L'autorité publique doit jouer à la fois sur le prix des extrants et des intrants agricoles et environnementaux, sur l'offre de progrès technique et sur le prix de la terre, l'instrument privilégié de la politique économique étant à nos yeux le prix des terres agricoles.

3- Son élaboration doit s'ouvrir largement aux interlocuteurs appartenant aux zones urbaines ou suburbaines afin de favoriser les usages non agricoles et de développer une sorte de partenariat de développement.

BIBLIOGRAPHIE

- [1] AUBIN C. (1991), "Comprendre la Politique Agricole Commune : éléments d'analyse positive", **Revue du Marché Commun**, pp. 224-230.
- [2] VERY G. (1984), "Europe's Agricultural Policy : Progress and Reform", **International Affairs**, 60, 4, pp. 643-656.
- [3] BALISACAN M. and ROUSSAMET J.A. (1987), "Public Choice of Economic Policy : The Growth of Agricultural Protection", **Weltwirtschaftliches Archiv**, Review of World Economics Band, 123, 2, pp. 232-248.
- [4] BECKER G. S. (1983), "A Theory of Competition among Pressure Groups for Political Influence", **The Quarterly Journal of Economics**, 98, pp. 371-400.
- [5] BOUCKAERT B. (1991), "La responsabilité civile comme base institutionnelle d'une protection spontanée de l'environnement", **Journal des économistes et des études humaines**, 2, 2/3, pp. 315-335.
- [6] BOWERS J.K. and CHESHIRE P.L. (1983), **Agriculture, the Countryside and Land Use**, Methuen, London.
- [7] BONNIEUX F. and RAINELLI P. (1988), "Agricultural Policy and Environnement in Developed Countries", **European Review of Agricultural Economic**, 15, pp. 263-280.
- [8] BRAMOULLÉ G. (1991), **La peste verte**, Paris, Belles Lettres.
- [9] BUCKWELL A. (1989), "Economic Signals, Farmers' Response and Environmental Change", **Journal of Rural Studies**, 5, pp. 149-160.
- [10] COASE R. (1960), "Le problème du coût social", dans Dorfman R. et N. **Economie de l'environnement**, Calmann-Lévy, pp. 129-168.
- [11] COLMAN N. (1991), "Land Purchase as a Mean of Providing External Benefits from Agriculture", dans Hanley N. (1991), **Farming and the Countryside : an Economic Analysis of External Costs and Benefits**, CAB, International, Wallingford, Oxow, pp. 215-229.
- [12] CONWAY A.G. (1991), "Fonction des instruments économiques pour la réconciliation des politiques agricoles et environnementales suivant le principe du pollueur-payeur", **Revue d'économie rurale**, 205, sept-oct.

- [13] COX G. and LOWE P. (1983), "Countryside Politics : Goodbye to Goodwill ?", ***The Political Quarterly***, 54, pp. 268-282.
- [14] DERYCKE P.H. et GILBERT G. (1988), ***Economie publique locale***, coll. Biblio. de Science Régionale, Economica, Paris.
- [15] DUDGAARD A. (1989), "The Need for a Common Environmental Policy for EC Agriculture", 35-48, dans Dubgaard A. and Nielsen A.H. (1989), ***Economic Aspects of Environmental Regulations in Agriculture***, Wissenschaftsverlag Van Kiel KG.
- [16] DUDGAARD A. (1991), "Pesticide Regulation in Denmark", dans Hanley N. (1991), ***Farming and the Countryside : an Economic Analysis of External costs and Benefits***, CAB International, Wallingford, Oxow.
- [17] FACCHINI F. (1993), "Paysage et économie : la mise en évidence d'une solution de marché", ***Revue d'économie rurale***, 218, pp. 12-18.
- [18] FACCHINI F. (1994), ***Paysage et économie. Pourquoi l'Etat intervient-il en faveur du paysage?***, mimeo METIS-CEIS, Université de Paris 1-Panthéon-Sorbonne.
- [19] FALQUE M. (1991), "La puissance publique garante ou destructrice de l'environnement", ***Journal des économistes et des études humaines***, 2, 1, pp. 103-122.
- [20] FENNELL R. (1985), "A Reconsideration of the Objectives of Common Agricultural Policy", ***Journal of Common Market Studies***, 23, 3, pp. 257-276.
- [21] GOODMAN D.E. and WILKINSON J. (1990), "Patterns of Research and Innovation in the Modern Agro-Food System", dans Lowe P., Marsden T. and Whatmore S. (1990), ***Technological Change and the Rural Environment***, David Fulton Publishers, London.
- [22] GREEN B. (1991), "The Environmental Dimension", dans Marsh J. and al. (1991), ***The Changing Role of the Common Agricultural Policy***, Belhaven Press, London and New-York.
- [23] HALLETT G. (1981), ***The Economics of Agricultural Policy***, 2nd ed., Basil Blackwell, Oxford.
- [24] HANLEY N. (1991), ***Farming and the Countryside : an Economic Analysis of External Costs and Benefits***, CAB, International, Wallingford, Oxow.
- [25] HARVEY D.R. (1990), "European Agricultural Policy, the GATT and Eastern Europe ? "unpublished paper, Newcastle University Dept. for Agriculture Economics.

-
- [26] HARVEY D.R. and THOMSON K.J. (1985), "Costs, Benefits and the Future of the Common Agricultural Policy", ***Journal of Common Market Studies***, 24, 1, sept, pp. 1-20.
 - [27] HARVEY D.R. and WHITBY M. (1988), "Issues and Policies", dans Whitby M. and Ollenrenshaw J. (1988), ***Land Use and the European Environment***, Belhaven Press, London, pp. 143-177.
 - [28] HAYAMI Y. and RUTTAN V.W.(1985), ***Agricultural Development : an International Perspective***, revised edition, Baltimore. Md, Johns Hopkins University Press.
 - [29] ISAIA H., SPINDLER J. et MARTIN G.J. (1984), "Essai d'approche interdisciplinaire", dans ***Année de l'Environnement, n° spécial, Fiscalité, Environnement***, Revue du Centre d'Etudes et de Recherches sur l'Environnement, Nice, P.U.F., pp. 9-45.
 - [30] JENKINS T.N. (1990), ***Future Harverts, The Economics of Farming and the Environment : Proposals for Action***, WWF, Godalming Sarrey, CPRE Campaign for the Countryside, London.
 - [31] JUNG J. (1971), ***L'aménagement de l'espace rural, une illusion économique***, Calmann-Lévy, coll. Perspectives de l'Economie, Economie Contemporaine, Paris.
 - [32] LEPAGE H. (1991), "Pollution et environnement : demain la propriété", ***Journal des économistes et des études humaines***, 2, 4, pp. 559-570.
 - [33] LOWE P., MARSDEN T. and WHATMORE S. (1990), ***Technological Change and the Rural Environment***, David Fulton Publishers, London.
 - [34] MARSH J. and al (1991), ***The Changing Role of the Common Agricultural Policy***, Belhaven Press, London and New-York.
 - [35] MAYER H.W., JOSLING T.E. (1990), ***Agricultural Policy Reform-Politics and Process in the EC and USA***, Harvester Wheat Sheaf, New-York, London, Toronto, Sydney, Tokyo.
 - [36] NORGAARD R.B. (1984), "Traditionnal Agricultural Knowledge : Post Performance Future Propects and Institutions of Implications", ***American Journal of Agricultural Economics***, 66, 5, pp. 874-878.
 - [37] OCDE (1993), ***L'intégration des politiques de l'agriculture et de l'environnement. Progrès récents et nouvelles orientations***, Paris.
 - [38] OCDE (1988), ***Formulation de la politique rurale. Nouvelles tendances***, Paris.

- [39] OLSON M. (1966), **Logique de l'action collective**, PUF, coll Sociologies, Paris.
- [40] ORAZAN P.F., OTTO D.M. and EDELMAN M.A. (1990), "An Analysis of Farmers' Agricultural Policy Preferences", **American Journal of Agricultural Economic**, 71, 4, pp. 837-846.
- [41] PATERSON J. (1989), "Pour une rationalisation du droit et une définition appropriée des droits sur l'eau afin d'améliorer la gestion des ressources en eau", dans OCDE (1989), **Ressources naturelles renouvelables. Incitations économiques pour une meilleure gestion**, pp. 51-75. Paris.
- [42] PHIPPS T.T. and CROSSON P.R. (1986), "Agriculture and the Environment : an Overview", pp. 3-29, dans Phipps T.T., Crosson P.R. and Price K.A. (1986) : **Agriculture and the Environment**, The National Center for Food and Agricultural Policy, Annual Policy Review, Resources for the Future, Washington D.C.
- [43] RUIZ-PERREZ M. (1988), "Agriculture and the Environment in Less Favoured Areas", dans Agra-Europe, **EEC Agriculture Policy and the Environment**, Special Report, n° 43.
- [44] RUNGE C.F. (1986), "Induced Innovation in Agriculture and Environmental Quality", pp. 236-266, dans Phipps T.T., Crosson P.R. and Price K.A. (1986), **Agriculture and the Environnement**, The National Center for Food and Agricultural Policy, Annual Review, Resources for the Future, Washington D.C.
- [45] RUTTAN V.W. (1971), "Technology and the Environment", Presidential Address, **American Journal of Agricultural Economics**, 67, 5, pp. 1231-1237.
- [46] SCHWARZMANN C., MAHÉ L. et RAINELLI P. (1990), "Environnement et Agriculture : une comparaison France-Allemagne", **Cahiers d'économie et de sociologie rurales**, INRA n° 17, 4ème trimestre, pp. 121-141.
- [47] SMITH S. (1992), "Taxation and the Environment : A Survey", **Fiscal Studies**, 13, 4, pp. 21-57.
- [48] TRAILL B. (1988), "The Rural Environment : What Role for Europe", dans Whitby M. and Ollerenshaw J. (1988), **Land Use and the European Environment**, Belhaven Press, London.
- [49] WHITBY M. and OLLENRENSHAW J. (1988), **Land Use and the European Environment**, Belhaven Press, London.
- [50] WITT C.T. (1988), "Environmental Impact of the CAP", **European Review of Agricultural Economic**, 15, pp. 283-296.

- [51] WINYARD (1984), ***The Corporate Estate : Implications of Corporation in the Agricultural Sector***, pp. 111-121, Edby M.L. Harrison, Corporatism and the Welfare State, Gower University of Leeds.