



*The World's Largest Open Access Agricultural & Applied Economics Digital Library*

**This document is discoverable and free to researchers across the globe due to the work of AgEcon Search.**

**Help ensure our sustainability.**

Give to AgEcon Search

AgEcon Search

<http://ageconsearch.umn.edu>

[aesearch@umn.edu](mailto:aesearch@umn.edu)

*Papers downloaded from **AgEcon Search** may be used for non-commercial purposes and personal study only. No other use, including posting to another Internet site, is permitted without permission from the copyright owner (not AgEcon Search), or as allowed under the provisions of Fair Use, U.S. Copyright Act, Title 17 U.S.C.*

*No endorsement of AgEcon Search or its fundraising activities by the author(s) of the following work or their employer(s) is intended or implied.*

# Environnement et agriculture

Une comparaison France-Allemagne

*C. SCHWARZMANN*

*L. MAHÉ*

*P. RAINELLI*

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

## LES MESURES GLOBALES

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

### *L'article 19 du règlement 1760/87*

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

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

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

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

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

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

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

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

### *Le gel des terres*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Source : COM (89) 353.

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

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

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

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

## LES MESURES SPÉCIFIQUES

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

### *La lutte contre la pollution des eaux par les nitrates*

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### *Le soutien à l'agriculture biologique*

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

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

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

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

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

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

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

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

Les neuf organismes ainsi reconnus ont reçu pour l'année 1988 une aide financière de 0,5 million de francs. C'est évidemment très faible, même si d'autres possibilités de soutien existent, notamment de la part des offices qui peuvent intervenir au niveau des produits.

En RFA, l'agriculture biologique bénéficie d'un appui plus important. Ainsi le ministère de l'Agriculture a mis en place depuis plusieurs années un programme de recherches sur les exploitations biologiques, les comparant systématiquement avec les autres systèmes de production. Malgré des rendements faibles, les exploitations biologiques analysées obtiennent de très bons revenus grâce au niveau élevé des prix perçus (BML, *Agrarbericht*, 1989).

L'intérêt de l'Allemagne dans ce domaine s'est manifesté dans la directive 4115/88 sur l'extensification, dont elle est l'instigatrice. Selon cette directive, les agriculteurs bénéficient d'aides lorsqu'ils réduisent l'intensité productive, preuves à l'appui. Mais, s'ils passent de l'agriculture conventionnelle à l'agriculture biologique, on estime que cela équivaut à une baisse de la production de 20 %, ce qui ouvre droit à des subventions. Ainsi en RFA, les primes par hectare et par an sont de 425 DM pour les terres arables, 300 DM pour les prairies et de 153 DM par UGB. On ne sera pas surpris d'apprendre que c'est le *Land* de Bade-Wurtemberg qui fut le promoteur de cette initiative allemande.

En conclusion, l'agriculture biologique est entrée en France dans les mentalités professionnelles et officielles. Cela s'est concrétisé par un gros travail réglementaire d'harmonisation des cahiers des charges mais sans avantages financiers, contrairement à l'Allemagne où la législation est moins avancée, mais où les aides sont réelles. Il faut néanmoins relativiser l'importance de cette forme d'agriculture quand on sait que les cinq organisations allemandes disposant de marques reconnues ne regroupaient en 1988 que 1 900 exploitations soit 0,3 % du nombre total (BML, *Agrarbericht*, 1989). A côté, à la même date, les neuf organismes reconnus en France comptaient 1 800 exploitants soit 0,2 % du nombre total des agriculteurs français. A noter quand même l'effet accélérateur de la directive "extensification" puisque, un an après sa mise en place, le nombre d'exploitations relevant de l'agriculture biologique en RFA avait doublé.

## DIFFÉRENCES D'ATTITUDE ENTRE LES DEUX PAYS

Les différences dans la prise en compte des problèmes d'environnement dans l'agriculture des deux pays tiennent à un ensemble de raisons que l'on peut regrouper en deux volets. Le premier que l'on peut qualifier de structurel fait référence à des facteurs objectifs concernant la dotation en facteurs de production et le développement économique. Le second a trait aux facteurs politiques, entendus au sens large, et institutionnels.

## LES FACTEURS STRUCTURELS

Pour simplifier, on peut distinguer, parmi les facteurs objectifs, ceux qui ont un caractère général et ceux qui relèvent des structures agraires.

### *Les facteurs généraux*

Le type de développement économique qui prévaut dans chacun des deux Etats pèse fortement dans le degré d'implication pour les questions écologiques. Mais, de façon plus immédiate encore, le rapport entre population et espace joue un rôle important.

Légèrement plus peuplée que la France, la RFA dispose néanmoins d'un territoire nettement plus réduit. En conséquence les densités au km<sup>2</sup> s'établissent à 109 et à 246. Cela s'accompagne d'une répartition spatiale différente dans les deux pays, comme l'indique le tableau n° 2.

Tableau 2.  
Répartition de la  
population selon  
la taille des  
agglomérations  
(en % du total)

	Petites villes (moins de 10 000 habitants)	Villes moyennes (de 10 000 à 200 000 habitants)	Grandes villes (plus de 200 000 habitants)	Total
RFA	25,9	18,8	56,3	100
France	46,2	17,4	36,4	100

Source: W. Ort in Urff et Meyer, 1987.

En RFA, les grandes villes concentrent une forte population, au détriment des petites villes, mais cela ne signifie pas des disparités de peuplement aussi grandes qu'en France. En effet, les cantons allemands les moins peuplés ont une densité de 70 à 80 habitants par km<sup>2</sup>. S'il y a beaucoup de grandes villes, cela tient à la structure fédérale qui a favorisé dans toutes les régions une certaine urbanisation. Celle-ci s'est faite sans la prééminence absolue d'un pôle.

A l'inverse, la France connaît une très forte polarisation dans la région parisienne et, en même temps, la plus faible densité rurale de la CEE (31 habitants au km<sup>2</sup>). Les zones avec une densité inférieure à 20 représentent 10 % de la population rurale et 25 % de l'espace rural, Corse non comprise. Le problème de la dévitalisation de larges fractions du territoire est une réalité durement ressentie comme le montre Houée (1989).

Les deux pays se différencient par une occupation assez homogène du territoire avec une industrie très présente, en Allemagne, et par un espace où coexistent une très forte concentration urbaine et des pans entiers du territoire menacés par l'exode rural, en France.

En ce qui concerne la nature des systèmes productifs en place, le tableau n° 3 montre que, malgré un produit intérieur par habitant du même ordre, les deux pays ont une structure productive et un mode de développement assez éloignés l'un de l'autre.

Tableau 3.  
Caractéristiques  
générales du système  
productif de la France  
et de la RFA

	Composition PIB en 1986		Balance commerciale en 1988*	Taux de chômage en 1988
	% industrie	% agriculture		
RFA	39,5	1,7	65 374	6,4
France	32,2	3,9	-7 394	10,4

Sources: EUROSTAT, annuaires statistiques

\* en millions d'écus

La plus grande industrialisation de la RFA a pour caractéristique essentielle une assez large diffusion spatiale. Quand on regarde les unités administratives de base (niveau II de la Communauté), on constate que la contribution de l'industrie au produit régional varie de 32,1 % à Darmstadt en Hesse à 47,6 % à Stuttgart dans le Bade-Würtemberg. On a négligé ici Hambourg (27,9 %) dont le statut de ville-Etat est un peu particulier. En France, la part de l'industrie varie de 27,5 % dans le Languedoc-Roussillon (encore moins en Corse avec 22,5 %) à 49,2 % en Franche-Comté, ce qui indique une plus grande polarisation. De la même manière, l'agriculture française a un poids relatif au niveau des unités administratives de base beaucoup plus variable qu'en RFA.

L'existence d'une puissante industrie allemande sur un territoire restreint conduit à une valeur ajoutée industrielle rapportée au kilomètre carré très élevée. Par rapport à la France, ce rapport est 3,3 fois plus fort.

Par ailleurs, les difficultés d'équilibrage de la balance commerciale française face aux considérables excédents allemands débouchent sur des conceptions opposées quant au rôle de l'agriculture dans l'économie. Dans le premier cas, ce secteur est considéré comme absolument essentiel dans les échanges internationaux ; dans le second, les exportations de produits industriels sont telles que l'on n'attend pas grand chose du secteur agricole du point de vue des équilibres extérieurs (cf. tableau n° 4).

N'ayant pas encore réussi à compenser ses achats énergétiques par la vente de produits industriels, la France a un besoin absolu de son secteur agro-alimentaire. Comme les contraintes environnementales n'ont pas

Tableau 4.  
Solde du commerce  
extérieur agro-  
alimentaire en 1987

	Produits agricoles		Produits des IAA		Total agro-alimentaire	
	(a)	(b)	(a)	(b)	(a)	(b)
RFA	-85,4	16,7 %	-11,5	86,9 %	-96,9	49,1 %
France	+23,0	146,6 %	+ 4,2	106,1 %	+27,2	123,6 %

(a) en milliards de francs (b) taux de couverture

atteint un seuil intolérable, la priorité première vise à renforcer la croissance et la compétitivité de ce secteur. Dans un contexte très différent, la RFA a surtout le souci de permettre à ses agriculteurs d'obtenir un revenu comparable à celui des autres catégories.

Enfin, le taux de chômage relativement faible de la RFA (5,5 %) par rapport à celui de la France (9,6 %) traduit une meilleure santé économique qui la rend plus réceptive à l'environnement.

*Les structures agraires*

En 1986, d'après les enquêtes communautaires, la taille moyenne des exploitations françaises est presque le double de celle de la RFA (29,1 ha contre 16,8). Plus de la moitié de la SAU se trouve en France dans des exploitations supérieures à 50 ha, alors que cette proportion atteint à peine le quart en RFA. Inversement, le poids des exploitations de moins de 5 ha en termes de surface exploitée est trois fois plus grand en RFA (4,7 %) qu'en France (1,5 %).

En raison du décalage entre les structures agraires des deux pays, on pourrait s'attendre à un mouvement de concentration plus rapide en Allemagne. Or il n'en est rien. Entre 1970 et 1986, le taux de disparition des unités de production en RFA a été de 2,3 % en moyenne par an en RFA contre 2,6 % en France. On peut donc dire que l'objectif de maintien de petites structures en Allemagne a été atteint. Le phénomène de la pluriactivité propre à ce pays explique ce résultat.

Selon l'enquête communautaire sur les structures de 1985, le pourcentage d'exploitations françaises dont le chef a une autre activité est de 30,7 % ; encore faut-il préciser que, parmi ces dernières, une forte proportion est composée de semi-retraités. Le pourcentage d'exploitations allemandes double-actives atteint 42 % avec de fortes variations spatiales comme l'indique le tableau n° 5.

Tableau 5.  
Poids des exploitations  
dont le chef a en 1985  
une autre activité selon  
les *Länder*

<i>Land</i>	% exploitations à temps partiel total	dont revenu agricole < 50 %*	Surface moyenne (en ha)	Industrie (en % PIB du <i>Land</i> )
Schleswig-Holstein	33,4	29,0	36,5	33,3
Basse-Saxe	48,5	43,8	25,3	39,2
Rhénanie du Nord- Westphalie	48,8	44,1	18,2	42,9
Hesse	68,6	64,7	14,8	33,8
Rhénanie-Palatinat	55,2	49,7	13,9	44,0
Bade-Wurtemberg	67,1	60,6	12,7	46,2
Bavière	55,6	49,5	14,7	38,8
Sarre	62,0	59,7	18,8	43,6

Sources: BML, *Agrarbericht*, 1989 et EUROSTAT

\* Il s'agit, par rapport au nombre total d'exploitations, du pourcentage de celles où la part du revenu agricole dans le revenu total est inférieure à 50 %.

Le tableau n° 5 met en évidence le lien entre faiblesse des structures agraires, importance du temps partiel et part de l'industrie dans le produit régional. L'exemple le plus typique est celui du Bade-Würtemberg, *Land* le plus industrialisé, où plus des deux tiers des exploitants ont une activité extérieure, et où la taille moyenne des exploitations est la plus faible. A l'inverse, le Schleswig-Holstein a les plus grandes structures, un tiers seulement d'exploitations à temps partiel, et c'est un *Land* à faible degré d'industrialisation.

Outre le maintien de petites structures, l'agriculture à temps partiel se traduit par une utilisation du sol plus extensive. En effet, dans la mesure où la part des revenus provenant d'une activité extérieure est très importante, comme en Hesse, Bade-Würtemberg ou Sarre, les exploitants ne sont pas conduits à rechercher l'intensification à tout prix en vue d'obtenir des revenus corrects. Par ailleurs, ces exploitants semblent plus ouverts aux mesures de type environnemental.

Ainsi, en RFA, l'agriculture à temps partiel joue un rôle social important en favorisant une large occupation du territoire. Dans ces conditions, le phénomène de la déprise agricole et la crainte de la friche n'existent pas. La situation française est toute autre, pour des raisons objectives tenant à une diffusion très inégale des offres d'emploi non agricoles dans l'espace, et globalement à moins de possibilités. Des fractions entières du territoire, notamment dans le Massif Central, sont à l'écart de cette industrialisation ou tertiarisation du milieu rural. Mais il existe aussi des raisons plus subjectives tenant aux mentalités. Longtemps, l'agriculture à temps partiel a été combattue par les organisations professionnelles agricoles qui y voyaient un affaiblissement de la conscience agricole du milieu. Symétriquement, les syndicats ouvriers rejetaient les doubles-actifs soupçonnés de non-adhésion aux valeurs de la classe ouvrière. La reconnaissance assez récente de l'agriculture à temps partiel est bien liée aux inquiétudes face à la désertification, et au fait que cette forme d'activité est la seule alternative valable dans bien des situations.

## LES FACTEURS INSTITUTIONNELS ET POLITIQUES

Dans un premier point, on évoquera le type de politique agricole mis en place en France et en Allemagne en mettant en évidence les fondements même de ces choix et leurs implications quant à l'environnement. Dans un second point, on traitera des courants d'opinion en examinant dans quel sens ils influencent la politique agricole et environnementale.

### *Les politiques agricoles et leur traduction budgétaire*

En s'appuyant sur les travaux de Treiber (1985), et de Trede et Filter (1983), on peut brosser à grands traits les caractéristiques des politiques agricoles mises en place dans les deux Etats.



Réagissant de la même manière à l'arrivée des céréales des pays neufs à bas prix à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, Bismarck et Méline avaient mis en place un système de protection de l'agriculture. En France, la pression des organisations professionnelles agricoles avait des objectifs purement économiques. Mais en Allemagne s'y ajoutaient des préoccupations sociales exprimées par l'Union pour une politique sociale (*Verein für Sozialpolitik*), où l'on trouvait des savants connus.

Plus récemment dans l'après-guerre, les grandes lois agricoles qui ont façonné le secteur, celle de 1955 en RFA et celle de 1960 en France, sont assez proches. Toutefois la loi d'orientation agricole française met plus l'accent sur la modernisation des structures et leur adaptation aux besoins économiques. Elle s'inscrit dans le contexte général de l'industrialisation du pays qui nécessite une importante main-d'œuvre, d'où la nécessité de transferts intersectoriels, donc d'une agriculture plus productive, et l'appel aux immigrés. En RFA, la politique agricole a été conçue indépendamment de la politique économique générale, l'agriculture étant traitée à part en quelque sorte. Il ne faut pas oublier non plus le rôle des deux guerres mondiales qui ont laissé le pays affamé et ont rendu le problème de l'alimentation et de l'auto-suffisance agricole très sensibles. Dans un tel état d'esprit, on s'explique que le dispositif de la loi complémentaire de 1962 (loi Pisani), destiné à encourager les adaptations structurelles ne se retrouve pas en RFA. C'est le maintien des structures existantes qui est envisagé, ou tout au plus, leur adaptation raisonnable.

Sur les missions mêmes assignées à l'agriculture, il y a une profonde divergence entre les deux pays, reflet des différences entre les systèmes productifs.

Ainsi, en RFA, dans le rapport sur l'agriculture de 1973, le gouvernement fixe à ce secteur trois grands objectifs :

- sa participation à l'amélioration des conditions de vie, et donc du revenu, du monde rural,
- la protection du consommateur en lui proposant des denrées alimentaires de qualité,
- la protection du milieu naturel et du paysage.

Pour ce faire, il est prévu que l'agriculture à temps partiel bénéficie du même traitement que celle à temps complet, compte tenu de ses effets positifs sur la nature. Cela revient à intégrer la politique agricole dans la politique d'aménagement du territoire afin de préserver l'espace rural.

En France par contre, c'est une optique de caractère plus économique qui prévaut avec la nouvelle loi d'orientation agricole de 1980. Les principaux axes qu'elle fixe sont :

- un renforcement de l'appareil de production et de transformation de façon à ce que l'agriculture et les IAA jouent un rôle plus important dans l'économie,

- l'amélioration des revenus agricoles et une meilleure protection sociale,
- le renforcement des capacités exportatrices ("le pétrole vert"),
- l'installation de jeunes agriculteurs, notamment dans les zones défavorisées, à des fins d'aménagement du territoire,
- l'extension de l'aide alimentaire pour lutter contre la faim ("nourrir le monde").

Dans son esprit, cette nouvelle loi d'orientation est axée sur une exigence centrale de compétitivité internationale tempérée par des propositions de solidarité sociale et d'aménagement rural (Houée, 1989, p. 136). Cette option n'a pas été fondamentalement remise en cause par la suite. Il y a eu seulement des inflexions.

Les divergences dans les politiques agricoles mises en place s'expriment à travers les budgets consacrés à l'agriculture par chaque Etat. Leur importance diffère considérablement, ainsi que leur contenu. La dotation budgétaire française pour l'agriculture s'élève à 134,2 milliards de francs en 1989 pour ce qui concerne les dépenses ordinaires et crédits de paiements (projet de loi de finances pour 1990). La même année, la dotation en RFA atteint seulement 31,2 milliards de F (BML, *Agrarbericht*, 1989). Même en tenant compte de la plus grande production de richesse par l'agriculture française, environ deux fois plus, on voit que l'engagement financier de l'Etat allemand est moindre.

Mais en RFA, au budget fédéral s'ajoutent les budgets des *Länder* dont le montant total en 1989, avec 30,7 milliards de francs, (BML, *Agrarbericht*, 1989) équivaut à la dotation financière de l'Etat. Il est évident que cet apport est sans commune mesure avec la contribution des régions et départements français. Il faut par ailleurs noter que ces dernières années les budgets des *Länder* sont en augmentation plus rapide que le budget national.

En ce qui concerne la composition des budgets, d'après Treiber et Trede-Filter, la principale différence réside dans l'importance attribuée par la France aux transferts sociaux. Pour ces auteurs, cela tient à la volonté des responsables français d'encourager la restructuration du secteur agricole afin de le rendre plus compétitif sur la scène internationale, ce qui nécessite d'importantes mesures d'accompagnement social.

A l'inverse, la RFA favorise le maintien des structures agricoles en l'état. Selon Tangermann (1984), les ministres de l'Agriculture, tant au niveau fédéral qu'au niveau des *Länder*, sont d'anciens agriculteurs dont l'objectif essentiel est de maintenir l'exploitation familiale et même de garder le plus grand nombre possible d'exploitations. Ceci implique moins d'engagements purement sociaux que d'aides de type structurel. Les mesures précédemment évoquées, concernant le soutien des petites et moyennes exploitations à orientation animale dont le chargement à l'hectare est limité, représentent ainsi 8 % du budget agricole fédéral.

Du fait de son organisation fédérale, l'Allemagne a laissé une assez grande liberté de manœuvre aux onze *Länder* dans le domaine de l'agriculture et de l'environnement. Et l'on a déjà vu que les engagements financiers en faveur de mesures agricoles ayant de fortes implications écologiques étaient loin d'être négligeables.

### *Le poids de l'opinion publique*

Les positions des Etats par rapport à l'agriculture et à ses relations avec le milieu naturel ne peuvent se comprendre sans une rapide analyse de l'attitude des opinions publiques respectives.

Il est bien connu que la prise de conscience écologique est assez ancienne en Allemagne ; les facteurs objectifs relevant du degré d'industrialisation ou de l'importance de l'occupation du territoire n'y sont pas étrangers. Ainsi, dès les années 60, la pollution du Rhin, transformé quasiment en égout de l'Europe, est un grave sujet de préoccupation.

Cette prise de conscience s'alimente de considérations plus idéologiques. Une des plus significatives a trait au nucléaire qui fait l'objet d'un refus, parfois violent, tant dans sa dimension civile, avec les centrales, que dans sa dimension militaire, avec les armes américaines en RFA. Ce rejet anti-nucléaire est à l'origine du groupe de pression pacifico-écologique qui se canalise dans le "mouvement vert" au début des années 80. Outre les grandes actions de protestation, se développent parallèlement des actions ponctuelles dirigées contre des projets ayant des implications écologiques, comme l'agrandissement de certains aéroports par exemple. Dans un registre un peu différent, on peut noter la forte mobilisation de l'opinion publique ces dernières années à propos du dépérissement des forêts et des pluies acides.

D'une pression sur les industriels pollueurs, on est progressivement passé à la mise en accusation de l'agriculture moderne. Ainsi, a-t-on mis l'accent sur les risques du développement de "fermes-usines". Ceci permet en contrepartie de vanter les mérites des exploitations familiales, et même, au-delà, de prôner une limitation de la taille des exploitations, sinon même une réduction de la dimension des élevages (Tangermann, 1984). Dans un contexte de fonds publics plus rares, de telles propositions offrent un certain attrait aux yeux des politiques. En effet, freiner la croissance des exploitations ne coûte rien au budget mais cela permet d'aider les petites exploitations et de donner satisfaction aux protecteurs de l'environnement.

On voit que l'on est loin de la situation française où les pollutions dues à l'industrie sont assez localisées pour ne pas entraîner une inquiétude généralisée. De même, la très faible autonomie énergétique a rendu possible le développement du parc de centrales nucléaires, tandis que l'armement nucléaire (la force de frappe) fait l'objet d'un consensus très

large. Les groupes de pression écologistes ne se sont manifestés que sur des projets ponctuels et l'agriculture n'a jamais fait l'objet d'une mise en accusation globale. Ce n'est que depuis 1988, avec le succès du candidat écologiste au premier tour des élections présidentielles, que l'environnement a fait une percée dans l'opinion publique, confirmée aux élections européennes de juin 1989.

Pour ce qui est de l'agriculture, il apparaît que les préoccupations tant des politiques que du public, pour une meilleure intégration des problèmes environnementaux, sont beaucoup plus fortes en RFA qu'en France. Seule, la question de la dégradation des espaces ruraux consécutive à l'exode agricole tracasse plus les Français que les Allemands. Il est assez remarquable à ce propos de constater que même en Bretagne, région où la pression démographique agricole est assez forte, le souci de la désertification est très présent. Ainsi près des deux tiers des habitants de cette région jugent prioritaire l'aménagement rural par rapport à l'aménagement urbain (*Ouest-France*, 20-21 janvier 1990).

\* \* \*

La comparaison France-Allemagne de la conduite des relations agriculture-environnement met en évidence des différences sensibles dans la gestion de ce nouveau défi au secteur agricole. En schématisant, la RFA apparaît plus volontariste et plus disposée à recourir au budget pour aider les agriculteurs impliqués dans les programmes de conservation.

La recherche d'explications de ces différences débouche sur l'observation des conditions d'évolution de la PAC dans un contexte nouveau. Il est donc assez paradoxal de constater que la France et l'Allemagne, dont les traditions en matière de politique agricole depuis la fin du XIX<sup>e</sup> siècle sont semblables, se distinguent assez nettement aujourd'hui pour ce qui est du volet "environnement" de leur intervention dans le secteur.

A la suite d'Olson (1965), de Becker (1983) et de nombreux autres auteurs, les économistes se sont intéressés aux raisons pour lesquelles les politiques agricoles mises en œuvre continuaient à être appliquées malgré leurs nombreux effets pervers. La théorie des groupes de pression apporte un cadre d'analyse qui dépasse la simple évocation du corporatisme paysan et de son levier électoral, à laquelle on a recours en France.

Notre intuition ici est que le jeu des groupes de pression dans un contexte historique nouveau peut faire évoluer sensiblement les politiques agricoles dans un sens dont la comparaison France-Allemagne fournit sans doute les prémices.

En simplifiant, on peut dire que la capacité des agriculteurs des pays développés à obtenir un soutien élevé des pouvoirs publics tient à leur nombre réduit dans une société riche, ce qui permet un coût d'organisation assez faible dans la défense de leurs intérêts. Par ailleurs, ceci implique un risque limité de comportements du type "resquilleur" à l'égard du bien collectif que constitue le système de protection. Enfin,

leur petit nombre autorise l'étalement du fardeau des transferts sur de nombreux consommateurs, chacun d'eux ne supportant ainsi qu'une faible charge. Celle-ci est d'autant mieux acceptée que les consommateurs sont mal informés du surcoût de leur budget alimentaire dû aux politiques de soutien, et qu'avec la croissance économique, la part de l'alimentation diminue relativement.

A l'inverse, dans la société d'aujourd'hui, les questions d'environnement et de conservation des espaces naturels, ainsi que les problèmes de qualité de la nourriture ont une caractéristique très différente. Il s'agit de biens supérieurs dont la demande croît avec les revenus, et les risques d'atteinte à la santé, notamment à travers l'alimentation, représentent pour l'individu une éventualité non négligeable, même si la probabilité réelle est faible ou mal connue. La pression des consommateurs peut donc être suffisamment forte pour que les pouvoirs publics interviennent sur les techniques de production menaçant la qualité de l'environnement et la sécurité des produits alimentaires.

On peut donc s'attendre à une attitude plus active en matière d'environnement dans les pays où la pression sur l'environnement est plus forte (urbanisation, industrialisation, densité démographique) et où les conditions économiques le permettent. Mais il faut aussi que les institutions soient aptes à gérer les coûts d'organisation élevés inhérents à la fourniture en quantité suffisante d'un bien public comme l'environnement, mal pourvu par l'économie de marché. De ce point de vue, un système décentralisé où il y a proximité entre les populations concernées et le centre de décision est plus efficace qu'un système centralisé.

Dans un contexte européen marqué par les excédents et, depuis peu, par la montée des préoccupations environnementales, l'analyse comparative de la France et de la RFA permet de mieux comprendre les forces en action. Il apparaît ainsi que la composante "gestion des ressources naturelles" jouera à l'avenir un rôle de plus en plus important dans la définition des politiques sectorielles, et notamment pour l'agriculture. Les accidents climatiques récents, comme la sécheresse, constituent de ce point de vue des éléments importants dans l'évolution des mentalités et comportements.

## BIBLIOGRAPHIE

- BECKER (H.), 1983 — A theory of competition among pressure groups for political influence, *Quarterly Journal of Economics*, (3), pp. 371-401.
- HOUEE (P.), 1989 — *Les politiques du développement rural*, Paris, INRA-Economica, 244 p.

- OLSON (M.), 1965 — *The logic of collective action*, Harvard University Press.
- TANGERMANN (S.), 1984 — Des objectifs pour l'agriculture européenne : le point de vue allemand, *Economie Rurale*, n° 163, pp. 20-27.
- TREIBER (W.), 1983 — *Agrarpolitik und Agrarsektor in Frankreich*, Kiel, Vauk, 113 p.
- TREDE (K.), FILTER (W.) 1983 — *Agrarpolitik und Agrarsektor in BRD*, Kiel, Vauk, 121 p.
- URFF (W.v.), MEYER (H.v.), 1987 — *Landwirtschaft, Umwelt und Ländlicher*, Baden-Baden, Raum Nomas, 327 p.