

Le Développement durable : une référence nécessaire pour l'agriculture

J.L. Pujol

La «durabilité de l'agriculture», expression aujourd'hui banalisée, est une notion pourtant essentielle du fait des implications de l'agriculture avec la biosphère où nous vivons, et de son rôle nourricier. C'est pourquoi, depuis 20 ans, un processus de "maturation" de ce concept s'est produit au niveau international, puis national.

RÉSUMÉ

Depuis les chocs pétroliers, diverses instances et rapports internationaux ont alerté les gouvernements sur les enjeux environnementaux et la nécessité d'un Développement durable. L'Europe et l'Etat français ont intégré ces préoccupations dans leurs documents de politique générale et leurs textes juridiques (Traité de l'Union européenne, Traité d'Amsterdam, Loi sur le renforcement de la protection de l'environnement, Projet de loi d'orientation et d'aménagement durable du territoire). Par ailleurs, plusieurs conventions ont été signées par la France depuis 1971 pour la préservation de la nature. Divers moyens existent pour préserver en France les zones ayant une valeur écologique, soit environ 1/4 du territoire. Dans le secteur agricole, le Développement durable est de plus en plus fréquemment évoqué; diverses réalisations se sont mises en place.

MOTS CLÉS

Agriculture durable, CEE, environnement, France, histoire, politique agricole.

KEY-WORDS

Agricultural policy, EEC, environment, France, History, sustainable agriculture.

AUTEUR

Chargé de mission à la Cellule de Prospective et de Stratégie du Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement, 20, Avenue de Ségur, F-75007 Paris.

La notion de Développement durable a pris progressivement de la "consistance". Certes, le mot "durable" fait quasiment l'objet d'une mention obligatoire de tout projet impliquant l'avenir. Cette quasi-systématicité a tendance à transformer la durabilité en un mot "valise" dont il est obligé de faire état pour tout projet sérieux. En agriculture, il est même fréquent de passer outre en déclarant que "par nature, l'agriculture est durable". Est-il besoin de rappeler l'existence de sols stérilisés, salinisés, perdus par érosion, de plantes et ravageurs résistants, ou de savoir-faire perdus pour constater qu'une telle assertion n'est pas autosuffisante, au contraire. L'agriculture, par ses implications avec la biosphère, celle où nous vivons, et par son rôle nourricier, doit se préoccuper par dessus tout de la durabilité de ses méthodes. Pour cela, s'est matérialisé un processus de "maturation" des concepts au niveau international.

1. Le Développement durable : une prise de conscience progressive

La nécessité d'un Développement durable conduit progressivement les gouvernements, tant au niveau international qu'au niveau national, à intégrer ses dispositions dans les modes d'élaboration des politiques.

- **Une longue maturation internationale**

La limitation des ressources non renouvelables est une notion qui s'est répandue dans l'opinion publique lors des chocs pétroliers, pourtant initialement non liés. En 1980, l'Union Internationale de Conservation de la Nature (IUCN, *Stratégie mondiale de la conservation* du service du développement mondial, rapport à l'ONU) a permis d'établir des bases scientifiques et d'alerter le monde politique sur les évolutions des activités humaines mettant en cause les ressources terrestres. Le Rapport BRUNTLAND, en 1987 (*Our common future*, traduit par *Notre avenir, à tous* en 1989), a représenté la première traduction politique largement connue de ces inquiétudes; il a popularisé le concept de Développement durable.

La Déclaration de Rio, en juin 1992, conduisit 178 pays à approuver les 27 principes qui définissent le Développement durable. Un plan d'action de 2 500 recommandations fut réuni dans l'Agenda 21; des conventions sur la biodiversité et le climat et un texte sur les forêts furent signés sans toutefois être contraignants. Des Commissions de Développement durable nationales (CDD) furent créées pour établir un point régulier des avancées des différents pays.

La Commission française du Développement durable a été mise en place le 25 janvier 1997. Elle agit dans le cadre de l'Agenda 21 qui propose de créer des structures de coordination nationale pour l'application des textes signés à Rio de Janeiro le 14 juin 1992. La composition de la Commission est en accord avec son rôle de carrefour entre les acteurs.

Certains problèmes scientifiques comme le changement climatique sont approfondis : le rapport du GIEC (Groupe International d'Etude du Climat) fut finalement approuvé en 1995 par tous les pays. Il établit la vraisemblance scientifique de l'influence des activités humaines sur l'augmentation de la température terrestre. **Un certain nombre de conventions** furent signées les unes avec seulement des recommandations (désertification, biodiversité) et d'autres (climat) avec des objectifs contraignants.

■ Avancement dans la CEE

Aux niveaux français et européen, le Développement durable s'intègre maintenant dans les documents de politique générale, traités, textes juridiques. Aussi, le **Traité de l'Union européenne** (1960) dispose dans son article 2 que le développement économique doit être durable et respecter l'environnement, et que les exigences en matière de protection de l'environnement doivent être intégrées dans la définition et la mise en oeuvre des autres politiques de la communauté.

Le **Traité d'Amsterdam** modifie l'article 2 du Traité : "La Communauté a pour mission (...) de promouvoir dans l'ensemble de la Communauté un développement harmonieux, équilibré et durable des activités économiques, un niveau d'emploi et de protection sociale élevé, (...) un haut degré de compétitivité et de convergence des performances économiques, un niveau élevé de protection et d'amélioration de la qualité de l'environnement...."

L'insertion de l'article 6 (ex-article 3c) ajoute en appui: "Les exigences de la protection de l'environnement doivent être intégrées dans la définition et la mise en oeuvre des politiques et actions de la Communauté visées à l'article 3, en particulier afin de promouvoir le Développement durable".

Par ailleurs, la **Directive européenne** 85/337 demande que les programmes européens et contrats de plan fassent l'objet d'une évaluation environnementale.

■ Avancement en France

Le Développement durable s'inscrit progressivement dans les obligations politiques, aussi bien que dans les devoirs de régulation des états. Il trouve aussi des fondements juridiques dans les lois nationales. Ainsi, les principes du Développement durable figurent en préambule de la **Loi dite BARNIER** (code rural, article 1) sur le renforcement de la protection de l'environnement (2 février 1995) :

- Article L.200.1. (L. W95-101) : «Les espaces, ressources et milieux naturels, les sites et paysages, les espèces animales et végétales, la diversité et les équilibres biologiques auxquels ils participent font partie du patrimoine commun de la nation. Leur protection, leur mise en valeur, leur restauration, leur mise en état et leur gestion sont d'intérêt général et concourent à l'**objectif de Développement durable qui vise à satisfaire les besoins de développement des**

générations présentes sans compromettre la capacité des générations futures à répondre aux leurs. Elles s'inspirent, dans le cadre des lois qui en définissent la portée, des principes suivants :

- **le principe de précaution** selon lequel l'absence de certitudes, compte tenu des connaissances scientifiques et techniques du moment, ne doit pas retarder l'adoption de mesures effectives et proportionnées visant à prévenir un risque de dommages graves et irréversibles à l'environnement à un coût économiquement acceptable;

- **le principe d'action préventive et de correction**, par priorité à la source, des atteintes à l'environnement, en utilisant les meilleures techniques disponibles à un coût économiquement acceptable ;

- **le principe pollueur-payeur**, selon lequel les frais résultant des mesures de prévention, de réduction de la pollution et de lutte contre celle-ci doivent être supportés par le pollueur ;

- **le principe de participation**, selon lequel chaque citoyen doit avoir accès aux informations relatives à l'environnement, y compris celles relatives aux substances et activités dangereuses.»

- Article L 200.2. (L. W95-101) : «Les lois et règlements organisent le **droit de chacun à un environnement sain** et contribuent à **assurer un équilibre harmonieux: entre les zones urbaines et les zones rurales.** Il est du devoir de chacun de veiller à la sauvegarde et de contribuer à la protection de l'environnement. Les personnes publiques et privées doivent, dans toutes leurs activités, se conformer aux mêmes exigences."

Enfin, le **projet de loi d'orientation et d'aménagement durable du territoire** intègre explicitement les principes de Développement durable.

Par ailleurs, le sujet agricole est inscrit dans des sessions prochaines de la CDD de l'ONU pour l'an 2000. Etablir une instance d'évaluation et de suivi du Développement durable en agriculture auprès de la CDD devient donc une nécessité.

2. La préservation de la nature : des engagements internationaux et des orientations nationales

La France est signataire de **différentes conventions internationales** qui l'engagent à mettre en place des dispositifs juridiques et pratiques pour la préservation des sites naturels et des espèces :

- Convention de Ramsar (2 février 1971) sur les zones humides internationales: 15 zones en France: représentant 735 000 hectares;

- Convention de Bonn (23 juin 1979) sur la préservation de la faune sauvage, pour 58 espèces concernées ;

- Convention de Berne (23 juin 1979) sur la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel: concerne en France des espèces animales et 66 espèces floristiques ;

- Directive européenne n° 79-409 sur la conservation des oiseaux sauvages : 99 zones de protection spéciales créées en France: soit 70 000 hectares ;

- Directive européenne W 92-43 dite «Directive Habitats» qui conduit à la définition de zones spéciales de conservation.

Par ailleurs, **des réglementations de classement**, appuyées par des aides de l'Etat, **permettent la protection à long terme d'espaces présentant des qualités environnementales remarquables**. Ceci couvre les Parcs nationaux et les Réserves naturelles (2% du territoire), complétés par des zones particulières soumises à classement, inscription au titre des paysages, arrêtés de biotopes, ou forêts de protection.

Un quart du territoire français présente une valeur écologique identifiée par l'inventaire des ZNIEFF (Zone Naturelle d'Intérêt Ecologique Faunistique et Floristique). En outre, dans le reste du territoire, la puissance publique a plusieurs moyens de préserver les fonctions écologiques des espaces :

- des outils de maîtrise foncière de ces espaces impliquant l'acquisition, l'aménagement, la réhabilitation et/ou la gestion de ces espaces : Conservatoire du littoral, utilisation de la TDENS -Taxe départementale pour les espaces naturels sensibles, que les départements peuvent mettre en place et qui est alimentée par une taxe sur les permis de construire- ; une vocation de maîtrise foncière pour une redistribution environnementale qui peut être du ressort des SAFER ;

- des réglementations générales contenues dans le droit de l'urbanisme, le droit rural, le droit sectoriel de l'eau, la lutte contre les risques naturels ;

- des dispositions contractuelles comme les PDD (Plans de développement durable), qui peuvent s'appliquer sur des espaces sans identification précise.

Le Développement durable peut être considéré comme une façon de poser les problèmes de développement. Il requiert, en particulier, une composante nouvelle dans l'élaboration des politiques et des actions : leur évaluation.

3. Le Développement durable : une notion maintenant indissociable des préoccupations d'une partie de l'agriculture française

Le rapport 1996 de la **Commission française du Développement durable souligne: "De plus en plus d'agriculteurs, organisés ou non, s'interrogent profondément sur leur place à moyen et long termes dans la société**. Pour certains, c'est la fragilité de leur propre système technico-économique qui obère leur avenir. Pour d'autres c'est l'influence de leurs pratiques sur leur propre santé ou leurs conséquences sur un environnement rural maintenant considéré comme une valeur patrimoniale collective. Pour d'autres encore,

c'est leur identité en tant qu'acteur économique ou comme citoyen partie prenante d'une collectivité plurielle qui les questionne. **Le concept d'Agriculture durable leur propose alors de nouvelles perspectives** : s'il contient implicitement l'idée de non-pérennité du modèle de développement actuel, plus positivement, il offre un cadre de référence renouvelé, partagé au-delà du monde agricole, pour concevoir et mettre en pratique des options alternatives, cohérentes avec le mouvement général des idées et l'évolution des demandes de la société.

Simultanément, **la référence au Développement durable est de plus en plus fréquente dans les discours et les prises de position de la profession agricole**. Avec des approches et des contenus parfois différents, plusieurs syndicats agricoles et plusieurs réseaux associatifs des mondes de l'aménagement rural, de l'environnement et de la consommation utilisent maintenant systématiquement ce concept. Encore suffisamment souple, il offre en effet à ces acteurs qui redécouvrent les vertus de la coopération l'occasion de concevoir ensemble des projets concrets, intégrant des finalités de natures diverses et jusqu'à présent considérées comme incompatibles.

Sur le terrain, environ 700 agriculteurs du réseau des PDD (mis en oeuvre par l'ANDAE et le Ministère de l'Agriculture et de la Pêche) et 500 agriculteurs du réseau de la Fédération Régionale des CIVAM de Bretagne (réseau Agriculture durable) expérimentent et mettent en oeuvre concrètement ce concept. D'autre part, 18 Lycées agricoles, membres du réseau «Démonstration», cherchent à mettre en place actuellement sur leurs exploitations agricoles des agroécosystèmes viables et reproductibles résolument orientés vers l'agriculture durable et envisagent la démultiplication pédagogique du concept.

Par ailleurs, le **V. Programme communautaire d'action** (1995-1998) qui touche 5 secteurs d'activités: industrie, énergie, transports, agriculture, tourisme, **visé un Développement durable et respectueux de l'environnement**, et cherche en particulier à :

- stabiliser ou réduire la teneur des eaux en nitrates (Directive NOS),
- réduire l'utilisation des phosphates (1995),
- réduire l'usage de pesticides (contrôle sur la vente et utilisation des pesticides, promotion de la lutte intégrée et de l'agriculture biologique),
- mieux gérer l'irrigation et le drainage (autorisation pour des projets dépassant un certain seuil),
- protéger les races menacées,
- promouvoir une meilleure gestion des zones rurales.

Il fixe un objectif de 15% du territoire agricole sous contrat de gestion environnementale d'ici l'an 2000. Il est donc impératif de fixer les références de ce qu'est une gestion environnementale.

Conclusion

Certes, l'agriculture française aurait pu faire "pire», dit-on çà et là en prenant référence ailleurs. S'appuyer sur les situations "pires» est d'ailleurs une prise de position aisée dès lors qu'il s'agit d'évacuer un questionnement.. Les implications de la notion de Développement durable à la fois sur l'élaboration des politiques et les engagements des acteurs ne sont pourtant pas instinctives, évidentes, ou simplement convergentes avec des intérêts immédiats: cela demande de la mobilisation, des changements. Faisant ce constat, il n'est plus possible de raisonnablement prétendre que l'on fait du Développement durable "sans en avoir l'air».

Ainsi, les indicateurs environnementaux de l'OCDE sur le Développement durable pour 1998 montrent certains problèmes. On pourra également se reporter à certains constats faits par l'IFEN ou au rapport "Agriculture, monde rural et environnement: qualité oblige" de la Cellule Prospective du Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement..

Les actions entreprises montrent des avancées en agriculture pour lesquelles précisément le contexte français présente des atouts et du potentiel.

Travail présenté aux Journées d'information de l'A.F.P.F.,
"Agriculture durable et prairies»,
les 30 et 31 mars 1999.

SUMMARY

Sustainable development : a necessary reference for agriculture

Sustainable agriculture has nowadays become quite trite a phrase, but it is nevertheless an essential notion, in view of the involvements of agriculture in the biosphere in which we live and of its feeding role. This is the reason why a process of maturation of the idea has been taken place for 20 years now, at the international level, and then at the national level.

Since the oil shocks, the various governments have been alerted by several international authorities and reports to the environmental challenges and to the necessity of a sustainable development. These concerns have found their way into the documents of general policy and the legislation of the European and of the French authorities (Treaty of the Environment, Amsterdam Treaty, Law on the Reinforcement of the Protection of the Environment, Draft Bill on Orientation and Sustainable Land Development). Moreover, France has agreed to various conventions on nature preservation since 1971. Various means exist in France to protect those zones that are of ecological value, covering about one fourth of the territory. In agriculture, sustainable development is more and more often talked of ; various realizations have been achieved.