

Durable dans les attentes, non durable dans la réalité: le développement durable de la PAC à l'épreuve des faits, 1957-2008

Giuliana LASCHI

L'agriculture durable: introduction

Les analyses des spécialistes divergent en termes de motivations initiales, de causes de son avènement et même de son évolution future, elles sont en revanche quasiment unanimes à reconnaître la valeur globale de la politique agricole commune, qui, après avoir incarné le premier grand succès communautaire, est devenue l'une des principales sources de difficultés internes et internationales.¹ La réforme de la PAC, proposée par la Commission depuis 1968 déjà, n'a été considérée comme étant indispensable à un développement positif qu'à partir de 1992, quand la réforme MacSharry tente pour la première fois d'agir sur la structure même de la politique agricole en allant plus loin que lors de la période des interventions limitées et peu efficaces des années 1970 et 1980. De nombreux facteurs ont permis de mettre en chantier cette réforme, à laquelle se sont opposés pendant longtemps plusieurs États membres, le Conseil des ministres, de grands partis du Parlement et des groupes de pression.² L'un des éléments principaux fut notamment l'introduction du concept de développement durable que l'UE a décidé d'intégrer à ses projets politiques.

Quelles que soient les définitions du développement durable, aussi différentes soient-elles, il est certain que la PAC ne suivait pas cette direction: après ses premiers grands succès, elle s'est transformée en une machine à excédents, non durable tant au niveau économique que social et éthique. Elle était inefficace face aux objectifs

-
1. Pour une analyse de l'histoire de la PAC, consulter en particulier les ouvrages suivants: G. Noël, *Du Pool Vert à la politique agricole commune. Les tentatives de Communauté agricole européenne entre 1945 et 1955*, Economica, Paris, 1988; G. LASCHI, *L'Italia e il processo di integrazione agricola europea*, Peter Lang, Berne, 1999; N.P. LUDLOW, *The making of the CAP: towards a historical analysis of the EU's first major common policy*, in: *Contemporary European History*, 3(2005), pp. 347-371; A.-C.L. KNUDSEN, *Farmers on Welfare. The Making of Europe's Common Agricultural Policy*, Cornell University Press, Ithaca, 2009; K.K. PATEL (ed.), *Fertile Ground for Europe?: The History of European Integration and the Common Agricultural Policy since 1945*, Baden-Baden, Nomos, 2009.
 2. Pour en savoir plus sur le processus de réforme, qui fut long et difficile, voir M. HENNIS, *Globalisation, European integration and the changing role of farmers in the CAP*, European University Institute, Florence, 2000; C. ROEDERER-RYNNING, *The Common Agricultural Policy. The Fortress Challenged*, in: H.S. WALLACE, M.A. POLLACK, A.R. YOUNG (eds), *Policy-making in the European Union*, Oxford University Press, New York, 2010 (10th edition), pp. 182-204; A. CUNHA, A. SWINBANK, *An inside view of the CAP reform process: explaining the MacSharry, Agenda 2000, and Fischler reforms*, Oxford University Press, Oxford, 2011.

déjà présents dans le Traité de Rome, elle représentait une source majeure de conflits avec les pays tiers et elle empêchait le développement des pays les plus pauvres du monde. En outre, la PAC était devenue l'un des principaux responsables de la dégradation de l'environnement en Europe. Une agriculture qui, au final, n'était absolument pas durable.³

Sur la base de cet objectif plus large, l'Union a alors tenté de développer une nouvelle stratégie agricole capable de permettre à la PAC de devenir durable sous tous ses aspects. Ainsi, en tenant compte des nombreuses exigences qui se bousculèrent en même temps sur la table des négociations, un long parcours de réforme, qui engage toujours aujourd'hui l'UE, s'est mis en place. Il m'a dès lors semblé très intéressant d'analyser la PAC d'un point de vue diachronique pour essayer de comprendre quand et comment le concept d'agriculture durable s'est développé, dans quelle mesure il a changé au fil de décennies et, plus important encore, quelles sont les causes fondamentales et les acteurs qui l'ont fait naître. Selon moi, cette analyse est digne d'intérêt dans la mesure où, en partant du traité de Rome, elle permet de revenir sur les motivations et les priorités de l'histoire de la PAC, en faisant le tour complet de la question. De nombreux éléments sont venus renforcer mon interprétation selon laquelle les principales problématiques de la PAC sont apparues parce que le Conseil de ministres n'a pas voulu s'attaquer à un processus de réforme que la Commission avait déjà mis au point en 1968, lorsque l'évolution de la PAC laissait déjà entrevoir les futurs éléments non durables de cette politique.⁴

Ma thèse est que la PAC a été créée en pensant à une agriculture durable (selon la signification de ce terme en 1957), mais qu'elle s'est ensuite développée de manière non durable, imperméable aux réformes qui, à elles seules, auraient entraîné une évolution pour le moins plus respectueuse des hommes et de la nature. Dans les années 1968-1972, la Communauté a eu la possibilité non seulement de réformer, mais aussi de révolutionner la PAC, grâce à des propositions très innovantes émises par plusieurs partis, mais aussi par la Commission et en particulier par le commissaire à l'Agriculture, Sicco Mansholt. Des idées novatrices qui furent taxées d'idéalistes, d'alarmistes, quand ce n'était pas de communistes, et qui furent donc abandonnées pour ensuite être réintroduites une vingtaine d'années après seulement. Vingt ans trop tard, aurais-je envie de dire.

Pour pouvoir me lancer dans l'analyse diachronique, il est toutefois nécessaire de déterminer également la signification spécifique de «durabilité». En effet, la durabilité est un concept très vaste qui change radicalement de sens s'il est analysé dans

3. L'un des premiers ouvrages à dénoncer les dérives de la PAC fut celui d'A. ZELLER, J.-L. GU-RAUDY, *L'imbroglia agricole du Marché Commun*, Calman-Lévy, Paris, 1970.

4. Il est intéressant de rappeler la déclaration de Berend Heringa, l'un des collaborateurs les plus proches de Mansholt: «Certain features, which would be heavily criticized later [...], were apparent right from the start. The price level was set too high, there were gaps in the measures taken to protect trade and the common structural policy was not fully developed. [...] But the main thing was that the task has been completed and the agriculture no longer represented a barrier to the intended economic integration of Western Europe». Cité dans J. VAN MERRIËNBOER, *Mansholt. A biography*, Peter Lang, Bruxelles, 2011, p.315.

une perspective historique. C'est pourquoi j'ai décidé de l'utiliser en incluant de nombreux aspects relatifs à la durabilité de l'agriculture, à savoir tous les aspects qui sont apparus au cours des 50 années d'histoire de la PAC et qui ont alimenté le concept même de durabilité de l'agriculture européenne. Parmi ces aspects, il y a le rapport avec la nature, dans le sens de la protection de l'environnement mais aussi du paysage agricole ainsi que les relations avec les pays tiers, mais surtout avec les pays en développement et leur possibilité, voire impossibilité de commercialiser leurs productions agricoles en Europe. La durabilité aussi dans le sens d'autosuffisance alimentaire continentale et de sécurité alimentaire, mais aussi d'insuffisance alimentaire mondiale et de niveau insoutenable de la famine. La durabilité dans le sens d'un rapport juste entre le niveau de production et le niveau de consommation, avec une attention particulière portée aux prix, mais aussi et surtout en évitant le scandale des excédents et du gaspillage. Enfin, la durabilité de la qualité de vie des agriculteurs et des salaires agricoles par rapport à ceux des travailleurs des autres secteurs, un élément déjà central au moment de la fondation de la PAC.⁵

Étant donné que l'objectif est de travailler sur le rapport entre politique agricole commune et développement durable, je pense que la position la plus intéressante est de prendre en considération la définition donnée par l'UE:

«Le développement durable est un processus qui vise à concilier développement économique et la protection des équilibres sociaux et environnementaux».⁶

C'est une définition intéressante et utile car elle est très large, ce qui permet de la moduler de manière diachronique, en l'adaptant aux décennies analysées. En effet, le concept a initialement été employé avec une acception très large et parfois difficilement applicable, jusqu'à ce qu'elle soit complètement formalisée dans les années 1990, avec le traité de Maastricht.

Si l'on se base sur cette large définition, on remarque que le concept de durabilité est déjà présent dans le traité de Rome et qu'il est directement mis en rapport avec l'environnement rural. En effet, l'article 2 du traité CE précise que: «La Communauté a pour mission de promouvoir un développement harmonieux, équilibré et durable de l'ensemble de la Communauté, ainsi que la cohésion économique et sociale et la solidarité entre les États membres», et les articles 158-162 précisent que: «La Communauté vise à réduire l'écart entre les niveaux de développement des diverses régions et le retard des régions ou îles les moins favorisées, y compris les zones rurales». L'article 2 évoque donc explicitement le développement durable et l'article 158 le relie à ses aspects de cohésion sociale.

Avant le début des années 1970, le terme «durabilité» n'apparaît néanmoins que rarement en relation avec la PAC. La raison principale est liée au concept même de

5. Rapport de la Commission de la CEE sur l'exécution du traité de Rome (janvier 1958-janvier 1962), in: CVCE [Centre virtuel de la connaissance de l'Europe], (TE02354); CVCE, Interview de Georges Rencki: la mise en place de la Politique agricole commune, Tervuren, 23.11.2009.

6. Union Européenne, Glossaire sur http://europa.eu/legislation_summaries/glossary/sustainable_development_fr.htm.

durabilité, qui n'était pas encore entré dans le débat politique et intellectuel. Il est vrai que c'est précisément dans les années 1970 que l'on commencera à s'intéresser à l'environnement et à la protection de la nature et à l'avenir de l'humanité, mais ce n'est encore que l'élite qui manifeste son intérêt pour ces questions, essentiellement des scientifiques et des intellectuels. Même si le terme n'était pas très utilisé dans les années 1957-1968, lorsque la PAC a été fondée et structurée, le mot «durabilité» faisait surtout référence à deux éléments fondamentaux. La durabilité de la politique agricole résidait dans la création d'un équilibre entre économie et société de manière à garantir la sécurité alimentaire des Européens et la qualité de vie des agriculteurs de la Communauté. Tel était le développement durable considéré pendant toute la première décennie, en lui imputant des résultats extraordinaires dans le premier cas, médiocres dans le second. Durable, donc, dans le contexte d'une confiance encore incontestée dans le progrès continu de l'humanité et dans la certitude que le choix économique effectué après la Seconde Guerre mondiale allait mener à un développement sans fin. Une confiance inébranlable en une croissance perpétuelle de la production et de la richesse. Même pour ce qui était du secteur agricole, l'avenir semblait mener vers une augmentation inconditionnelle de la production et de la productivité. Lors de la Conférence de Stresa, qui devait donner naissance à la PAC, Walter Hallstein, le président de la Commission, s'est ainsi exprimé :

«Si l'agriculture veut avoir sa juste part de la productivité, son programme doit être synonyme de spécialisation et de rationalisation – notions dont, en matière d'expansion industrielle, le sens est connu depuis longtemps».

Et le commissaire à l'agriculture, Sicco Mansholt, a quant à lui expliqué :

«Si nous devons tendre à une plus grande activité économique à l'intérieur de la Communauté, à une expansion régulière et équilibrée, si nous devons viser à une plus grande stabilité, à une amélioration croissante du niveau de vie et à des relations plus étroites entre les États réunis au sein de la Communauté, cela s'applique également à l'agriculture».⁷

La sécurité alimentaire, objectif atteint par la PAC en l'espace de quelques années, fut un succès extraordinaire de la jeune Communauté économique. La pénurie alimentaire ayant fait rage pendant la Seconde Guerre mondiale, la nécessité d'éradiquer la famine qui avait accablé les citoyens européens devint un objectif central d'abord des gouvernements européens et ensuite de la CEE. La sécurité alimentaire devint également un bastion de la sécurité européenne en période de Guerre froide, au sein du système bipolaire.

L'amélioration de la qualité de vie des agriculteurs et de leur famille ainsi que la diminution du fossé entre le salaire des agriculteurs et celui des travailleurs des autres secteurs ne furent jamais atteints, même plus tard. À la fin des années 1950 et tout au long des années 1960, la PAC réussit cependant à contenir ou du moins à soutenir l'exode agricole, qui fut particulièrement dramatique, surtout dans les pays qui n'avaient pas connu de modernisation agricole, comme l'Italie. La PAC devint, dans

7. *Recueil des documents de la Conférence agricole des États membres de la Communauté économique européenne à Stresa du 3 au 12 juillet 1958*, OPOCE, Luxembourg, 1958, pp.6 et 74.

un sens, la caisse de compensation des éventuelles tensions sociales, en sauvant de petites entreprises familiales inefficaces et les emplois d'un grand nombre des travailleurs agricoles que la rapide modernisation agricole contraignait de maintenir en activité. En un sens, ces mesures tendaient davantage vers le soutien social que vers un véritable développement durable. Mais en réalité, la PAC évolua dans les années 1970 sans tenir compte du concept de durabilité.⁸ C'était une politique centrée sur le succès, l'unique politique commune, le fondement même de tout le processus d'intégration européenne.

Le grand changement survint au début des années 1970 dans le sillage des manifestations de 1968, quand les politiques ont commencé à s'intéresser aux questions environnementales, introduites plusieurs années auparavant par la parution de l'ouvrage de Rachel Carson en 1962, *Silent Spring*.⁹ Bien que cet ouvrage ait eu un retentissement extraordinaire, il n'attira guère l'attention des principaux acteurs politiques et son impact se limita essentiellement aux intellectuels et aux membres de mouvements, sans entrer dans le domaine institutionnel. Par contre, au début des années 1970, les thèmes de la protection de l'environnement et du développement durable furent abordés, même au sein de la CEE. Le choc pétrolier et la crise énergétique n'avaient pas encore éclaté, que les signes avant-coureurs de la dégradation de l'environnement et du fonctionnement d'un développement qui semblait effréné commencèrent déjà à se faire sentir, même si ce ne fut encore une fois qu'au sein de cercles limités (intellectuels, écologistes) qui restèrent ensuite isolés.¹⁰ Les partisans d'une réflexion approfondie sur le type d'économie et de développement prédominants furent en grande partie fortement critiqués et ce n'est que très lentement que la Communauté commença à estimer que la question du développement durable était importante, jusqu'à en faire un véritable objectif et à essayer d'intégrer les questions environnementales dans la définition et la mise en œuvre des autres politiques européennes, et de la politique agricole en premier lieu.

L'agriculture des années 1970 est en effet tout sauf durable, dans son acception tant économique, que sociale et environnementale. Les excédents agricoles atteignent des niveaux insoutenables et une grande partie du budget communautaire, jusqu'à 80%, est dépensée pour acheter, stocker et finalement détruire des produits agricoles européens, surtout ceux issus de la filière du lait.¹¹ L'image des énormes trous creusés

8. Dans les archives historiques de la Communauté, il n'y a aucune trace de débats sur la durabilité de la PAC entre 1957 et 1971. Aucune des trois principales institutions communautaires n'a discuté des éventuels liens, pas même le Parlement ou la Commission, qui devinrent par la suite les points d'appui de la proposition de durabilité de l'économie européenne, y compris l'agriculture.

9. L'ouvrage de la biologiste américaine R. Carson, *Silent Spring* (Houghton Mifflin, Boston, 1962) est à l'origine de la naissance du mouvement écologique et de l'interdiction du DDT. Cf. aussi R. CANS, *Petite histoire du mouvement écolo en France*, Delachaux et Niestlé, Paris, 2006.

10. Cf. M. MOLITOR, *La croissance en panne de sens*, in: *La Revue Nouvelle*, 3(2009).

11. Les excédents dans le secteur laitier et les secteurs dérivés étaient apparus à la fin des années 1960 et ont drainé le budget communautaire. La Commission a tenté d'intervenir rapidement en publiant des études et des propositions, mais sans grand succès. Cf. COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES, *Note d'information. Nouveaux chiffres sur les coûts des excédents agricoles*, octobre 1970.

pour enterrer des tonnes d'oranges, des litres de lait jetés, le gaspillage d'une Europe opulente et incapable de gérer ses propres ressources alimentaires face à des régions du monde où des millions de personnes souffraient de la famine, a été la pire représentation d'une agriculture absolument non durable.¹² Les coûts excessifs de cette machine à gaspiller empêchent le développement de nouvelles politiques en faveur des citoyens européens. Les petits agriculteurs ont vu augmenter l'écart entre leurs salaires et ceux des travailleurs des autres secteurs, contrairement aux textes et prévisions du traité de Rome, alors que les grandes entreprises et les multinationales profitent de la PAC. Une agriculture intensive et un élevage concentré dans quelques zones en particulier ont appauvri la terre, empoisonné les sols par un excès d'engrais chimiques et de pesticides, et pollué les nappes aquifères, dans certains cas, de manière irréversible.

Malgré la nature non durable de l'agriculture européenne dans les années 1970, les quelques propositions visant à un changement radical, principalement émises par quelques commissaires européens, sont considérées comme dangereuses et révolutionnaires et mises de côté pendant une vingtaine d'années, comme je l'ai déjà souligné.

Le développement durable en Europe

La durabilité de la PAC en tant que terrain d'analyse critique et projet d'avant-garde est apparue dans le sillage du concept plus large de développement durable. Sa courte histoire y est également liée. Voilà pourquoi, sans entrer dans les détails, il importe de relever les principaux changements survenus dans ce secteur.

Le développement durable a fait son apparition dans les traités de l'UE de Maastricht et d'Amsterdam. Il est devenu un objectif de l'Union et l'intégration de la protection de l'environnement est entrée ou a été renforcée dans les autres politiques communautaires. En mai 2001, l'UE a adopté une stratégie en faveur du développement durable. Le traité de Lisbonne l'a confirmé comme étant un objectif de l'Union.¹³

Le concept de développement durable au sens large a connu sa propre évolution parallèlement à d'autres éléments, tels que la réflexion sur le développement économique contemporain et l'attention accrue pour l'environnement. La première étape en est certainement la Déclaration de Stockholm sur l'environnement humain, approuvée par la Conférence des Nations unies sur l'environnement humain, organisée à Stockholm en juin 1972.¹⁴ Cette conférence constitue la première rencontre inter-

12. Voir G. WILKINSON, *Agriculture and the problem of surpluses*, in: *Newsletter of the Common Agricultural Policy*, 170(mars 1980).

13. Article 3, paragraphe 3, du traité sur l'Union européenne.

14. L. SCICHLONE, *L'Europa e la sfida ecologica. Storia della politica ambientale europea 1969-1998*, Il Mulino, Bologna, 2008.

nationale sur les questions environnementales et sur l'attention indispensable à l'égard de la protection de l'environnement pour le développement de l'humanité actuelle et future. La conférence avait choisi pour slogan «Une seule terre», repris au titre du rapport préparatoire signé par l'économiste Barbara Ward et l'écologue René Dubos, co-chefs de file d'un comité composé de 152 conseillers.¹⁵ Le rapport désigne deux principaux responsables de la dégradation de l'environnement: l'industrialisation et la pauvreté. La déclaration représente une étape fondamentale dans la définition du concept de développement durable. En 1973, le secrétaire général et initiateur de la Conférence, Maurice Strong, lance le concept d'«écodéveloppement», supplanté par la suite par le concept de développement durable, introduit dans le Rapport Brundtland en 1987.¹⁶

Gro Harlem Brundtland, président de la Commission mondiale sur l'environnement et le développement, présente en 1987 un rapport intitulé «Our Common Future», qui propose un changement radical de l'économie permettant le «développement durable».¹⁷ Brundtland pense que les problèmes environnementaux mondiaux sont dus principalement à la grande pauvreté dans l'hémisphère Sud et aux modèles de production et de consommation de l'hémisphère Nord. La solution proposée est une stratégie en mesure d'intégrer les besoins du développement à ceux de l'environnement. Dans son rapport, le développement durable repose sur trois piliers: la croissance économique, l'équité sociale et le respect des systèmes naturels. En gros, on assiste au passage de la croissance zéro à un écodéveloppement qui réintroduit, bien que sous une forme différente et problématique, le développement pour passer ensuite au développement durable qui finit par donner à la croissance économique un rôle central.¹⁸

«Le genre humain a parfaitement les moyens d'assumer un développement durable, de répondre aux besoins du présent sans compromettre la possibilité pour les générations à venir de satisfaire les leurs. La notion de développement durable implique certes des limites. Il ne s'agit pourtant pas de limites absolues mais de celles qu'imposent un état actuel de nos techniques et de l'organisation sociale ainsi que de la capacité de la biosphère de supporter les effets de l'activité humaine. Mais nous sommes capables d'améliorer nos techniques et notre organisation sociale de manière à ouvrir la voie à une nouvelle ère de croissance économique. La Commission estime que la pauvreté généralisée n'est pas une fatalité. Or, la misère est un mal en soi et le développement durable signifie la satisfaction des besoins élémentaires de tous, et pour chacun, la possibilité d'aspérer à une vie meilleure.

15. B. WARD, R. DUBOS, *Nous n'avons qu'une terre*, Denoël, Paris, 1972.

16. T. Duverger, *Vers Rio+20. La voie des Sommets de la Terre*, in: FONDATION JEAN-JAURÈS (éd.), *Note*, 12.06.2012.

17. UNITED NATIONS, *Our Common Future: Report of the World Commission on Environment and Development, 1987*, sur <http://www.un-documents.net/ocf-ov.htm>.

18. Il existe toute une littérature sur ces sujets qui n'ont ici qu'un intérêt secondaire. À propos du passage du développement durable à la décroissance et des concepts dérivés, voir S. LATOUCHE, *Survivre au développement*, Éds Mille et une nuits, Paris, 2004; Idem., *Le pari de la décroissance*, Fayard, Paris, 2006; Idem., *Entre mondialisation et décroissance*, Éds À plus d'un titre, Lyon, 2008; etc.

Un monde qui permet la pauvreté endémique sera toujours sujet aux catastrophes écologiques et autres». ¹⁹

L'un des éléments cruciaux du rapport entre durabilité et agriculture est le principe de précaution, concept qui intègre le développement durable, mais très difficile à mettre en pratique et à maintenir, étant donné que bien souvent, il s'oppose aux intérêts économiques qui visent d'autres objectifs. ²⁰ C'est également au bout de décennies de changements considérables et structurels que l'on est passé d'un système correctif des problèmes spécifiques à une méthode transversale, qui concerne toutes les politiques et se fonde sur la prévention. Le principe de précaution en est une illustration: cette expression a été présentée en 1992 à Rio de Janeiro à l'occasion du Sommet de la Terre, officiellement connu sous le nom de «Conférence des Nations unies sur l'environnement et le développement». ²¹ La Commission européenne a adopté ce principe et l'a présenté dans une communication au Conseil, adoptée en février 2000. Le Livre blanc sur la sécurité alimentaire de janvier 2000 et l'accord, conclu en février 2000 à Montréal, sur le protocole de Carthagène sur la biosécurité en font également partie.

La législation européenne prévoit que le principe de précaution soit appliqué dans les cas où les données scientifiques sont insuffisantes, peu concluantes ou incertaines et dans les cas où, après évaluation scientifique, il ressort que des effets potentiellement dangereux pour l'environnement et la santé humaine, animale ou végétale sont à craindre. Dans les deux cas, les risques sont incompatibles avec le niveau très élevé de prévention établi par l'Union européenne.

Sur les thèmes relatifs à la sécurité alimentaire et, plus encore, au principe de précaution, l'UE se place sur une position différente de celle du système international et de celle des États-Unis. Ces principes ont attisé les luttes commerciales entre l'Europe et les États-Unis, car il s'est avéré à tous les effets qu'ils reflétaient des cultures alimentaires radicalement différentes: pour l'UE qui prône le principe de précaution, «l'absence de preuve d'un risque n'est pas la preuve de son absence», tandis que les États-Unis sont plus intéressés par la garantie de la liberté de production et de commercialisation, que résume parfaitement le principe libéral «tout ce qui n'est pas expressément interdit est permis».

19. UNITED NATIONS, *Our Common Future...*, op.cit.

20. Ce genre de difficulté est fréquent, et particulièrement important, notamment parce que le plus souvent, elles apparaissent au cours de débats politiques européens. C'est le cas notamment des organismes génétiquement modifiés (OGM). L'Union avait appliqué le principe de précaution en matière d'OGM avec l'adoption d'un moratoire pour leur commercialisation entre 1999 et mai 2004. Toutefois, les pressions en faveur d'une ouverture du marché, de la production et de la consommation sont devenues irrésistibles et ont fini par l'emporter.

21. Le Principe 15 dispose que: «Pour protéger l'environnement, des mesures de précaution doivent être largement appliquées par les États selon leurs capacités. En cas de risque de dommages graves ou irréversibles, l'absence de certitude scientifique absolue ne doit pas servir de prétexte pour remettre à plus tard l'adoption de mesures effectives visant à prévenir la dégradation de l'environnement». Cf. CONFÉRENCE MONDIALE DE L'ONU, *Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement*.

Bien que le développement durable et, plus précisément, la protection de l'environnement soient désormais totalement intégrés à la PAC, comme le démontre le principe de précaution, le niveau d'inapplicabilité des directives et l'insuffisance des investissements expliquent le fait que l'agriculture européenne reste encore en grande partie peu respectueuse de l'environnement, comme cela a souvent été mis évidence, notamment par la Cour des comptes. Pour renforcer la protection de l'environnement en milieu rural, l'UE a prévu dans la réforme Fischler de la PAC de 2003 de nouveaux instruments contraignants, liant la durabilité de l'agriculture à son soutien économique par l'Union.²² En premier lieu, on a tenté d'intervenir sur les excédents et sur l'agriculture intensive en prévoyant un paiement unique pour les agriculteurs, indépendamment de leur production, à savoir le «découplage» de l'aide. De plus, c'est la première fois que le concept de conditionnalité environnementale fait son apparition: la subordination de ce paiement relatif à des normes en matière environnementale, de sécurité alimentaire, de santé animale et végétale et du bien-être des animaux est prévue.

En 2008, une nouvelle intervention a lieu; ce n'est pas une réforme à proprement parler, mais une révision de la Réforme de 2003, un train de mesures connu sous le nom de «Bilan de santé» qui accentue l'importance de l'agriculture dans le développement durable de l'UE, moyennant le renforcement de la conditionnalité et l'introduction de quatre nouvelles priorités à réaliser grâce à la politique du développement rural: les changements climatiques et le respect du protocole de Kyoto; les énergies renouvelables; la gestion des réserves d'eau; la biodiversité. La réforme en cours pour la période 2014-2020 semble confirmer ces objectifs.²³

L'agriculture fait structurellement partie du développement durable; mais ce lien, loin d'être évident, a nécessité une longue période de gestation avant d'être totalement accepté.

Le père de la PAC adopte la durabilité

Bien que le terme «durabilité» soit seulement entré dans les documents de la Commission dans les années 1990, la question est présente dans la PAC dès la fin des années 1960. C'est Sicco Mansholt qui l'a introduite non seulement dans la PAC, mais dans l'ensemble de l'économie européenne. Il a donc joué un rôle central, son nom étant associé à tout le processus de changement de l'agriculture européenne vers le développement durable, qui progresse en dehors de la Communauté à la fin des

22. Règlement (CE) N°1782/2003 du Conseil du 29 septembre 2003 établissant les règles communes pour les régimes de soutien direct dans le cadre de la politique agricole commune et établissant certains régimes de soutien en faveur des agriculteurs.

23. Le document suivant est particulièrement intéressant pour l'analyse des résultats de la réforme de 2003 et la recherche d'instruments plus efficaces: COM(2007) 722 final – Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil – Préparer le «bilan de santé» de la PAC réformée.

années 1960, mais qui revêt une importance centrale pour la CEE au début des années 1970, pour ensuite être de nouveau laissé de côté pendant quinze ans. L'acteur absolu, et souvent unique, de ce changement d'orientation est justement Mansholt qui, alors ministre de l'Agriculture aux Pays-Bas après la Seconde Guerre mondiale, restera à ce poste pendant 13 ans. En 1958, il devient le premier commissaire européen chargé de l'agriculture et remplit cette fonction pendant 13 ans.²⁴ Il est l'un des principaux partisans de la PAC, et ce dès 1950, parce qu'il estime non seulement qu'elle est essentielle pour les Pays-Bas et pour l'Europe, mais qu'il s'agit également de l'un des instruments qui permettra de construire une unité politique.²⁵ Vice-président de la Commission de 1967 à 1972, il assume la présidence de 1972 à 1973, quand l'Italien Franco Malfatti démissionne pour accepter un poste national.

La prise de position de Mansholt coïncide avec la période historique particulière, juste après les grandes manifestations de 1968-69 en Europe qui ont déclenché des changements radicaux sur le plan culturel et ont inévitablement entraîné une réflexion sur les éléments structurels des sociétés européennes. L'effervescence est grande dans tout l'Occident et c'est justement au cours de ces années qu'a eu lieu le premier élan important vers une réflexion approfondie sur le destin de l'humanité et sur les choix indispensables à effectuer. Il n'est pas surprenant d'apprendre que Mansholt participe à une analyse liée à la croissance; en tant que socialiste et fédéraliste, il imagine le projet politique dans lequel il s'est engagé comme le produit d'un travail collectif; il est fortement lié à l'agriculture et donc à la nature, aux questions d'alimentation et des rapports avec les pays en voie de développement.²⁶ De plus, Mansholt s'est toujours intéressé aux questions de croissance démographique, d'approvisionnement alimentaire, d'aide au développement, comme son biographe Johan van Merriënboer l'a si bien mis en lumière. Il s'est certainement intéressé à la conférence de Québec qui a donné naissance à la FAO; s'il s'est concentré sur l'agriculture européenne, sa vision a toujours été à l'échelle internationale. À ce moment-là, Mansholt a été fortement influencé par l'étude menée par le «Groupe dynamique des systèmes du Massachusetts Institute of Technology» en juillet 1971 pour le Club de Rome, publié

24. En 1958, la fonction de président de la Commission lui fut proposée et sa candidature était soutenue par Jean Monnet. Comme il le raconte lui-même dans *La Crise*, ce fut Adenauer qui s'opposa à sa nomination: «Paysan et socialiste. C'est trop pour un seul homme». Voir S. MANSHOLT, *La Crise*, Éds Stock, Saint-Amand, 1974; J. VAN DER HARST, *Sicco Mansholt: courage et conviction*, in: M. DUMOULIN (éd.), *La Commission européenne 1958-1972. Histoire et mémoire d'une institution*, OPOCE, Luxembourg, 2007, pp.171-187.

25. En fait, la PAC a favorisé l'agriculture néerlandaise et s'est donc révélée très utile pour le pays. Cependant, ce serait une erreur de penser que la politique de Mansholt ait été motivée uniquement par un intérêt national car, à côté de cela, il a toujours fait preuve d'une volonté politique profondément européenne. Cf. M. WOUTERS, P. COFFEY (éds), *The Netherlands and EC Membership Evaluated*, Pinter, London, 1990; R.T. GRIFFITHS, *The Mansholt Plan*, in: R.T. GRIFFITHS (éd.), *The Netherlands and the integration of Europe 1945-1957*, NEHA, Amsterdam, 1990; R.T. GRIFFITHS, B. GIRVIN (éds), *The Green Pool and the Origins of the Common Agricultural Policy, 1950-1955*, Lothian Foundation Press, London, 1995.

26. «Qu'il faille préserver l'équilibre naturel, j'en ai été convaincu toute ma vie. Pour une raison simple: je ne suis pas un citoyen, j'ai toujours vécu à la campagne, je suis agriculteur». Extrait d'une interview de Mansholt, *Le Chemin de bonheur*, in: *Le Nouvel Observateur*, 12.06.1972.

ensuite sous le nom *The Limits to Growth*, un ouvrage qui a connu un retentissement immense à l'échelle internationale et a permis d'engager la discussion autour du concept de la croissance.²⁷ Mansholt se repose en Sardaigne pour se remettre de quelques problèmes de santé dus au stress important que lui a causé l'opposition virulente contre sa proposition de réforme de la PAC lorsque, comme il l'écrit lui-même, il reçoit le dossier entre Noël et la Nouvel An. Sa lecture est un choc pour lui: il n'avait jamais saisi à quel point tous ces éléments, démographiques, environnementaux, agricoles, sont liés les uns aux autres. Mansholt ne faisait pas partie du Club et il n'y adhéra jamais.

Le Club de Rome a été fondé en avril 1968 par un groupe de 30 personnes issues d'horizons professionnels variés (scientifiques, éducateurs, économistes, humanistes, industriels, fonctionnaires d'organismes nationaux et internationaux), réuni à Rome dans l'Académie des Lynx.²⁸ La première réunion est organisée principalement à la demande d'un industriel italien, Aurelio Peccei, pour discuter d'un sujet à la portée considérable: l'avenir du genre humain.²⁹ De cette rencontre naît le Club, une organisation informelle qui souhaite comprendre le monde qui l'entoure et son avenir, en faisant appel aux différentes disciplines et interprétations susceptibles de l'expliquer dans son ensemble et de porter ces nouvelles connaissances à l'attention des hommes politiques du monde entier. En 1972, le Club compte environ 70 membres issus de 25 pays différents; aucun d'entre eux n'assume de fonction institutionnelle ou publique, afin de garantir le développement d'analyses sans se baser sur des choix idéologiques, politiques ou nationalistes. Après quelques rencontres, le Club décide de lancer un ambitieux «Projet sur la situation difficile de l'humanité», qui examine la complexité des problèmes qui engendrent des difficultés chez les citoyens de chaque pays: la pauvreté au milieu de l'abondance, la dégradation de l'environnement, la

-
27. D.H. MEADOWS, D.L. MEADOWS, J. RANDERS, W.W. BEHRENS, *The Limits to Growth. A report for the Club of Rome's project on the predicament of mankind*, Universe Books, New York, 1972; R. FRANCK, *Halte à la croissance?: un surprenant remue-ménage idéologique*, in: *La Revue Nouvelle*, septembre (1973), pp.245-256.
28. «The members of The Club of Rome have backgrounds as varied as their nationalities. Dr. Peccei, still the prime moving force within the group, is affiliated with Fiat and Olivetti and manages a consulting firm for economic and engineering development, Italconsult, one of the largest of its kind in Europe. Other leaders of The Club of Rome include: Hugo Thiemann, head of the Battelle Institute in Geneva; Alexander King, scientific director of the Organization for Economic Cooperation and Development; Saburo Okita, head of the Japan Economic Research Center in Tokyo; Eduard Pestel of the Technical University of Hannover, Germany; and Carroll Wilson of the Massachusetts Institute of Technology». Voir, D.H. MEADOWS, D.L. MEADOWS, J. RANDERS, W.W. BEHRENS, op.cit., p.10.
29. Aurelio Peccei a combattu dans la Résistance antifasciste et est lié au mouvement «Giustizia e Libertà». Il rencontre par hasard en 1967 le chimiste Alexander King, premier responsable de la Direction de la science et de la technologie à l'OCDE. Tous deux sensibles aux problèmes écologiques de la planète, ils décident d'organiser à Rome en 1968, à l'Académie des Lynx, une rencontre internationale qui réunit une trentaine de scientifiques et d'économistes pour analyser l'impact des activités humaines sur la planète. Quelques participants décidèrent de continuer ensemble la recherche et donneront naissance au Club de Rome. En 1970, le Club confie une étude sur les perspectives de la planète au prof. Denis Meadows du MIT. Cf. T. DUVERGER, *De Meadows à Mansholt: l'invention du «zegisme»*, in: *Entropia*, 10(2011), pp.114-123.

perte de confiance dans les institutions, la croissance urbaine incontrôlée, la difficulté à trouver un emploi, l'aliénation de la jeunesse, le refus des valeurs traditionnelles, l'inflation et d'autres problématiques économiques et monétaires.

Mansholt est abasourdi par cette étude et décide d'écrire une lettre à Malfatti, alors président de la Commission européenne, afin qu'elle soit discutée par la Commission, qui était en fin de mandat, et qu'elle en devienne le testament.³⁰ La lettre, conçue et rédigée pour ses collègues, est rendue publique et frappe par la fermeté de son ton et de son contenu. À l'égard de ma réflexion sur la durabilité, ladite lettre représente un document clé pour deux raisons fondamentales: elle introduit pour la première fois le concept de durabilité de la croissance au sein des institutions européennes et conçoit la Commission européenne comme un véritable organe auteur de propositions politiques à soumettre au Conseil. Ce serait donc non pas un organisme technique, mais une institution capable de produire des propositions de politique économique de longue haleine, un élément à ne pas sous-estimer dans l'ensemble de l'argumentation. Une action économique durable nécessite une action politique claire et ferme qui implique tous les secteurs de l'économie et de la vie sociale, en plus, bien entendu, de l'environnement dans lequel elle évolue. Les politiques durables sont en réalité des politiques en réseau, qui englobent tous les aspects de la production et de la vie d'une population. Il n'est pas possible de les fractionner, ni d'intervenir sur un seul aspect spécifique en omettant les autres. C'est pourquoi une politique intégrale et commune est nécessaire, dont Mansholt espère qu'elle sera proposée par la Commission même, en étant conscient d'engager son institution dans un mandat qui sort des limites établies par le traité de Rome.

La théorie développée dans l'ouvrage *The Limits of Growth* se base sur la certitude que l'humanité court un risque si elle n'intervient pas rapidement sur les facteurs qui déterminent son avenir: l'évolution démographique, l'industrialisation, la pollution, l'utilisation des ressources naturelles. À ces facteurs, Mansholt en ajoute quatre, qu'il estimait tout aussi importants: l'importance du travail humain, l'instauration d'une véritable démocratie, l'égalité des choix pour tous, les rapports des Européens avec les pays en voie de développement. La Commission devait réfléchir sur ces questions et surtout chercher à comprendre comment et si l'on pouvait intervenir, parce que l'Europe devait faire tout ce qui était en son pouvoir pour «exercer une action bénéfique dans les domaines qu'elle peut influencer». Elle doit créer un document, un genre de testament pour la future Commission et pour alerter l'opinion publique. La possibilité d'une intervention internationale rapide et décisive, grâce à des outils adaptés, lui semblait difficile, car les Nations unies

«se traînent d'une crise à l'autre et donnent une impression de chaos et d'impuissance. L'Europe des Dix, en revanche, est en passe de devenir un véritable facteur d'influence dans le monde et, dans les années à venir, le renforcement de ses institutions lui permettra de mener une politique efficace».

30. La lettre complète est disponible dans l'ouvrage de J.-C. THILL, L. REBOUL, A. TE PASS, *La lettre Mansholt: réactions et commentaires*, Pauvert, Paris, 1972.

Pour Mansholt, qui abandonne son habituel pragmatisme, l'europhisme, la confiance en l'Europe semblent presque se muer en foi. Seule l'Europe peut et doit intervenir, car personne d'autre ne peut le faire, encore moins les États-Unis qui «n'ont pas la force politique nécessaire pour guider le monde vers la solution de ce grand problème». ³¹ Les États-Unis sont en effet sur le déclin. Un déclin inéluctable pour lequel même l'Europe ne peut pas faire grand-chose. «Conclusion: l'Europe a une mission à accomplir!» ³²

Pour que l'humanité puisse survivre, il est indispensable de contrôler strictement le taux de natalité. Avec un taux stable, l'humanité aura une chance de survivre si, et seulement si, quelques conditions sont réunies: en premier lieu, la priorité doit impérativement être donnée à la production alimentaire, en investissant également dans les productions agricoles jugées peu rentables. En deuxième lieu, Mansholt va même jusqu'à introduire les sujets liés à la décroissance; dès lors, il ne s'agit plus seulement de croissance durable, mais d'une décroissance dans quelques secteurs clés, en particulier celui de la consommation. Mansholt parle d'«une forte réduction de la consommation de biens matériels par habitant, compensée par l'extension des biens incorporels (prévoyance sociale, épanouissement intellectuel, organisations de loisirs et des activités récréatives, etc.)». Et comme il tente d'approfondir la question peu de temps après, il se demande:

«Est-il possible de maintenir le taux de croissance sans modifier profondément la société? En étudiant lucidement le problème, on voit bien que la réponse est non. Alors il ne s'agit même plus de croissance zéro, mais d'une croissance en dessous de zéro». ³³

Il était également nécessaire d'augmenter la durée de vie de tous les biens de production, en prévenant le gaspillage et la production de biens superflus, et en luttant contre la pollution et l'épuisement des matières premières. Enfin, il propose d'abandonner un système économique visant la plus grande croissance possible afin de maximaliser le produit national brut, pour le remplacer par l'utilité nationale brute ou, mieux, le concept de «Bonheur National Brut».

Mansholt propose plusieurs solutions et outils techniques qui engendreraient un système économique différent, avec de nouveaux objectifs et de nouvelles mesures du bien-être. Enfin, il accorde une attention particulière au développement de l'agri-

-
31. Je trouve particulièrement intéressante la vision de Mansholt sur les rôles de puissance dans le système international, la grande ascension de l'Europe unie et le déclin des États-Unis. En étudiant les écrits de Mansholt, il n'est pas facile de comprendre s'il se réfère à un rôle différent de puissance et donc à la possibilité d'unir un système international autour d'un objectif commun, une union impossible pour les États-Unis dont la Guerre froide avec l'URSS divise le système international. Cette interprétation émerge souvent sous une forme accomplie ou embryonnaire dans les débats parlementaires des années 1960, là où un nouveau rôle international pour l'Europe est envisagé. En effet, ce serait sinon une analyse vraiment particulière sachant que le sous-secrétaire, conseiller pour la Sécurité nationale et très rapidement secrétaire d'État de l'autre côté de l'Atlantique n'est autre que Henry Kissinger.
32. Toutes les citations sont tirées de la lettre publiée dans l'ouvrage de J.-C. THILL, L. REBOUL, A. TE PASS, *La lettre Mansholt...*, op.cit.
33. *Le Chemin du bonheur*, op.cit.

culture, ou l'équilibre naturel doit revêtir une importance croissante. Il pense qu'en même temps les denrées alimentaires doivent être disponibles équitablement partout dans le monde. En réalité, il ne s'agissait pas d'un sujet nouveau: la sécurité alimentaire et la nécessité de nourrir les populations sont les deux motivations principales ayant donné naissance à la politique agricole commune après la Seconde Guerre mondiale. Et il ne s'agit pas d'un problème européen, limité géographiquement, mais d'un problème bien plus grave sur d'autres continents; pour cette raison, Mansholt proposait une vision et une analyse universelles.

La Seconde Guerre mondiale avait contraint les dirigeants nationaux et les organisations internationales à chercher une solution mondiale. La première étape, qui a lieu déjà pendant la guerre, est la conférence de Hot Springs (Virginia), en juin 1943, ardemment souhaitée et dès lors organisée par le président Franklin D. Roosevelt.³⁴

«Cette conférence, convoquée au beau milieu de la plus grande guerre jamais menée, et dans la confiance absolue de remporter la victoire, s'est penchée sur les problèmes mondiaux liés à l'alimentation et à l'agriculture et déclare sa conviction qu'il est possible de s'affranchir de la pénurie de nourriture nécessaire à la santé et à la vigueur de tous les peuples».³⁵

La «Conférence des Nations unies sur l'alimentation et l'agriculture» fut la première étape d'un processus qui mena peu après, en 1945, à la constitution de l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) à Québec: «The Food and Agriculture Organization is born out of the idea of freedom from want».³⁶

La FAO n'était pas encore parvenue à vaincre les principaux problèmes relatifs à la pénurie alimentaire; à cet égard, Mansholt tente de repenser à une intervention internationale, mais sur de nouvelles bases. Il propose, pour résoudre le problème de la pénurie des aliments, une production agricole fortement développée. Mais deux éléments rendent cette expansion impossible: la limitation de la superficie des terres arables pour lesquelles on dispose de quantités suffisantes d'eau douce non polluée, et les dégâts sur l'équilibre écologique dus aux pesticides et aux insecticides, indispensables aux grandes productions. Dans ce secteur, la CEE pouvait donner l'exemple en autorisant la production de produits chimiques rapidement dégradables, qui n'interviendraient pas dans les cycles longs de dégradation de l'environnement. Elle aurait même pu intervenir sur la transformation des critères de qualité, en les orientant vers les qualités nutritives et gustatives, plutôt que vers l'aspect externe des produits. Des mesures qui auraient encouragé la production en circuit fermé étaient nécessaires, pour empêcher la destruction des éléments naturels de production, comme par

34. UNITED NATIONS, *Conference on Food and Agriculture: Final Act, Hot Springs 1943*, E. Cloutier, Ottawa, 1943, également sur <http://www.atojs.natlib.govt.nz/cgi-bin/atojs?a=d&d=AJHR1943-I.2.1.2.1&e=-----10--1-----0Lulu-->.

35. Phrase d'introduction de la Déclaration de la Conférence de Hot Springs, Cf. R.W. Phillips, *FAO: Its Origins, Formation and Evolution 1945-1981*, Publications Division Food and Agriculture Organization of the United Nations, Roma, 1981, p. 12.

36. « L'Organisation pour l'alimentation et l'agriculture est née de l'idée de mettre l'humanité à l'abri du besoin » *United Nations Interim Commission on Food and Agriculture. The Work of FAO*, Washington, 1945, sur www.FAO.org.

exemple le rétablissement d'un juste équilibre dans le rapport entre insectes, oiseaux et production.

Des éléments de ce type, du moins ceux relatifs à l'agriculture, seront introduits dans les décennies suivantes, surtout à partir des années 1990. Or l'équilibre environnemental est déjà fortement compromis en Europe à ce moment-là, non seulement de manière durable mais également irrémédiablement dans de nombreux cas. Dans l'agriculture, il ne s'agissait pas de solutions visant à révolutionner l'ordre économique et social, comme en général les principes d'une économie durable ou, mieux, de décroissance, mais qui permettraient plutôt d'introduire les outils nécessaires à la protection de l'environnement et au développement d'une agriculture de qualité, deux concepts qui font actuellement partie des réformes et de la «nouvelle» PAC. D'autre part, Mansholt a été accusé d'être un planificateur communiste qui exagérerait son analyse. En réalité, quiconque aurait tenté d'aborder les questions relatives à la famine et à la pauvreté, ou encore à la redistribution alimentaire inefficace dans le monde, serait arrivé à la même conclusion que celle qui ressort de la déclaration finale de Hot Springs de 1943:

«Il est possible d'affranchir tous les peuples de la faim et de leur assurer une alimentation suffisante, d'une qualité telle qu'elle les maintienne sains et forts. [...] La pauvreté est la première cause de la faim et de la malnutrition. Il est vain de produire plus de denrées alimentaires tant que les nations n'ouvrent pas de débouchés pour consommer ces denrées. La responsabilité première sur chaque nation est de veiller à ce que sa propre population ait la nourriture nécessaire pour sa vie et sa santé. [...] Mais chaque nation ne peut complètement parvenir à ce but que si toutes les nations mettent leurs efforts en commun».³⁷

Ce n'est donc ni un démagogue, ni un intellectuel, mais bien un homme politique fortement ancré dans la réalité et à la recherche de solutions nouvelles. De nombreuses années plus tard, en 2007, le cofondateur de la PAC, si l'on peut dire pour simplifier, Edgard Pisani, alors ministre français de l'Agriculture, qui soutient la création et le développement naissant de la PAC, en arrive aux mêmes conclusions dans un petit ouvrage qui analyse les problèmes liés à la famine.³⁸ Pisani observe avec inquiétude l'attitude des diplomates et des experts qui pensent uniquement à leurs intérêts nationaux immédiats plutôt qu'à l'équilibre alimentaire mondial, à la protection de l'environnement et à l'avenir des paysans sans terre et sans travail. La conclusion est fort similaire à celle de Mansholt:

«Notre avenir est menacé par l'explosion démographique car le monde n'est sans doute pas capable de nourrir tout ce monde; il est menacé par la misère, le désarroi».³⁹

37. UNITED NATIONS, *Conference on Food and Agriculture...*, op.cit., p.1.

38. Edgard Pisani a été ministre de l'Agriculture pendant les débuts de la PAC (1961-1966) et commissaire européen pour le Développement (1981-1985). Il connaissait donc bien les deux sujets fondamentaux liés à l'alimentation mondiale: l'agriculture et le développement.

39. E. PISANI (éd.), *Une politique mondiale pour nourrir le monde*, Springer, Paris, 2007, p.10.

Mansholt et Pisani ont combattu ensemble pour la PAC, au point d'être surnommés «the two bulldozers of Europe»; il est intéressant de constater cette convergence d'opinions formulées à des dates différentes.⁴⁰

«Sicco, es-tu en train de devenir un hippy»?⁴¹ Les réactions provoquées par la lettre de Mansholt à Malfatti

Les réactions à propos de la lettre susmentionnée de Mansholt à Malfatti sont nombreuses et en grande partie extrêmement négatives, à tel point qu'il est surprenant que Mansholt ait été appelé à remplacer Malfatti à la présidence de la Commission, en 1972.⁴² Alterio Spinelli, un autre membre de la Commission européenne, s'oppose également au contenu de la lettre. Sa discussion avec Mansholt est particulièrement intéressante car tous les deux sont membres de l'«Environmental Work Group», créé par la Commission et présidé par Spinelli.⁴³ Selon ce dernier, la lettre est tout simplement un texte qui vise à surprendre d'une manière ou d'une autre pour provoquer le débat, mais ce n'est certainement pas l'intention de Mansholt de conduire l'humanité à l'immobilité. Spinelli pense que sur la base de la théorie fédéraliste, le rôle de l'Europe est de promouvoir la stabilité de la politique mondiale et l'équilibre socio-économique entre l'Europe et le reste du monde. Le refus du développement représente en revanche la négation du progrès de la société.

Une position fort semblable, mais exprimée de manière beaucoup plus tranchante, est soutenue par Pierre Uri dans un rapport appelé «Éloge de la Croissance» dans lequel il s'oppose, quant à lui, à une croissance accélérée, qui ne peut être remise en cause tant que subsistent tant de besoins essentiels non satisfaits et qu'elle reste le meilleur outil pour améliorer la qualité de vie.⁴⁴

-
40. Pisani et Mansholt avaient de nombreux points communs. Le plus marquant était la formidable énergie physique qu'ils partageaient. À Bruxelles, après la réunion marathon des ministres – deux mois de conférence presque sans interruption – tout le monde a pu constater que les deux seuls hommes qui ne semblaient pas fatigués, mais au contraire frais et dispos, étaient MM. Pisani et Mansholt. Autre point commun: les deux hommes sont de grands sportifs. Pendant les fêtes de Noël, M. Mansholt a dû envoyer un télégramme en Frise pour prévenir qu'il ne pourrait participer à la classique épreuve de patinage qui se déroule sur 200 km. Faisant allusion à la réunion des ministres, il écrivit: «Je dois patiner sur une tout autre piste, aussi glissante, et avec autant de possibilités de chute». *Le grand échusier de l'agriculture européenne*, in: *Communauté européenne*, février(1962); J. VAN MERRIËNBOER, op.cit., p.417.
41. Expression intentionnellement ironique employée par Altiero Spinelli pour apostropher son collègue commissaire européen (citée par J. VAN MERRIËNBOER, op.cit.).
42. Sur la base de quelques entretiens, Merriënboer pense que très probablement le gouvernement français a préféré voir Mansholt président de la Commission pendant un an, plutôt que de l'avoir encore comme commissaire à l'Agriculture.
43. Cf. L. SCICHLONE, *The European Commission and the Beginnings of the EEC's Environmental Policy (1969-1973)*, in: D. PREDA, D. PASQUINUCCI, *The Road Europe Travelled Along. The Evolution of the EEC/EU Institutions and Policies*, Peter Lang, Bruxelles, 2010, pp.411-421.
44. J.-C. THILL, L. REBOUL, A. TE PASS, *La lettre Mansholt...*, op.cit, pp.99 et 105.

Cependant, quelques réactions positives se manifestent également dans la presse européenne, cherchant à approfondir les objectifs théoriques, politiques et économiques auxquels Mansholt veut imposer un changement. Les encouragements sont nombreux notamment à propos de son idée de redessiner le socialisme, qu'il veut effectivement repenser totalement, idée bien résumée par la déclaration «Il nous faut un second Marx» ou encore «Le second Marx naîtra d'un travail en équipe». ⁴⁵ Un socialisme renouvelé par l'attention pour le travail humain et les conséquences de l'automatisation qui se bat contre la pollution et la dégradation de l'environnement. Une position qui conduit Mansholt à attaquer l'utilisation des pesticides lors des conférences FAO et à évoquer une «taxe de pénalisation pour les pollueurs», qui anticipe de plusieurs années le principe, certes plus abouti, du «pollueur-payeur».

Les socialistes sont dans un premier temps les moins réticents à l'égard des propositions avancées par Mansholt. Michel Rocard, le secrétaire général du PSU, reconnaît également la nécessité de consacrer son attention à la qualité de vie, plutôt que sur la masse des produits consommés, sur la dignité de chaque individu, plutôt que sur la rapidité de la croissance du produit national. Et cette approche aurait pu ouvrir la voie à l'autogestion socialiste. ⁴⁶ À cette époque, de nombreux adhérents du Parti socialiste, que François Mitterrand est en train de refonder, sont attirés par le concept de décroissance. Mais il n'est pas devenu un objectif du parti car il est totalement rejeté par les jeunes dirigeants, comme Paul Quilès, Lionel Jospin et François Mitterrand lui-même.

La réaction la plus acerbe, cependant, est celle du secrétaire du Parti communiste français, Georges Marchais, le 4 avril 1972. Elle provoque des réactions en chaîne bien plus importantes que celles qu'avait déclenchée la lettre même, donnant lieu à un immense retentissement qui place Mansholt sous le feu des projecteurs en Europe. L'opinion de Marchais est citée dans les quotidiens de tous les États et retransmise sur de nombreuses chaînes télévisées. Lors d'une conférence de presse du groupe parlementaire communiste, Marchais accuse la lettre d'être un document programmatique de la Commission, donc officiel, mais tenu secret, ce qu'il dénonce. Ce document tend vers «un net recul du bien-être» des citoyens de la nouvelle Communauté à Dix. ⁴⁷ Une stratégie qui devait mener à une Europe de la régression économique et de la misère. Selon Marchais, le gouvernement Pompidou avait délibérément maintenu caché le plan, maintenant démasqué par Marchais en personne, pour sauver le référendum qui devait se tenir en France le 23 avril. ⁴⁸ *L'Humanité* du lendemain

45. *La Dernière Heure*, 26.09.1971 et *NRC Handelsblad*, 16.10.1971, cités dans J.-C. THILL, L. REBOUL, A. TE PASS, *La lettre Mansholt...*, op.cit., p.29.

46. Cf. M. ROCARD, *Changer les enjeux*, in: *Cahiers de la Nef*, «Les objecteurs de croissance», novembre-décembre 1973, p.78.

47. C. ALLÈGRE, *Ma Vérité sur la planète*, Plon/Fayard, Paris, 2007, pp.48-50.

48. Le référendum concernait l'élargissement et la question était la suivante: «Approuvez-vous, dans les perspectives nouvelles qui s'ouvrent à l'Europe, le projet de loi soumis au peuple français par le président de la République, et autorisant la ratification du traité relatif à l'adhésion de la Grande-Bretagne, du Danemark, de l'Irlande et de la Norvège aux Communautés européennes»? La consultation des électeurs se solda par 68,32% voix favorables. Cf. *L'Humanité*, 24.04.1972.

reprend l'argument en citant la déclaration complète de Marchais en première page, intitulée «Une révélation accablante». Les perspectives d'une Europe à Dix que Georges Pompidou cachait aux Français étaient en réalité l'interruption de la croissance économique, la baisse du niveau de vie et la confiscation de la souveraineté nationale. La gauche française a donc réagi en interprétant la croissance zéro, la décroissance et une économie durable comme une attaque à l'encontre des travailleurs et de leur qualité de vie. Une réponse surprenante, en réalité, par rapport à un éventuel débat qui aurait anticipé de plusieurs années la position différente assumée plus récemment par la gauche européenne. Certes, la forte réaction de Marchais à la lettre est certainement la raison principale expliquant son retentissement. «Marchais lance une bombe à Mansholt» titre le *Journal de Genève*, tandis que d'autres quotidiens comme *Il Corriere della Sera* prennent au mot les déclarations du secrétaire du Parti communiste, en considérant que la lettre est véritablement un document secret: «Les communistes français publient un document secret. L'Europe de Mansholt dans un climat d'austérité».⁴⁹ Tant le parti que la presse communiste utilisent la lettre dans leur campagne électorale pour le référendum sur l'élargissement de la CEE en réinterprétant son contenu de manière très éloignée de la réalité et en le décrivant comme le principal instigateur de l'austérité européenne, le «campione della miseria» (champion de la misère), comme il sera taxé par *Il Corriere della Sera*.⁵⁰

La lettre à Malfatti est la première étape qui conduit Mansholt à la conviction que la sauvegarde de l'humanité nécessite un changement radical du système économique et qu'il faut s'orienter vers un développement durable et vers la décroissance, comme il l'explique dans son ouvrage *La Crise*, qui approfondit les questions soulevées par la lettre à Malfatti.⁵¹ Ce qu'il y propose n'est pas vraiment une croissance zéro. Il tente de l'expliquer ainsi:

«il faut réduire notre croissance économique, notre croissance purement matérielle, pour y substituer la notion d'une autre croissance – celle de la culture, du bonheur, du bien-être».⁵²

En réalité, l'un des premiers actes de Mansholt en tant que président de la Commission est de participer à la Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement (CNUCED III) organisée à Santiago, au Chili, du 13 avril au 21 mai 1972. Le discours d'ouverture de la Conférence est prononcé de manière passionnée et militante par Salvador Allende. Sa proposition finale est de créer un fonds de «développement humain homogène», obtenu grâce aux économies d'argent réalisées chaque année sur les dépenses d'armements. Le président de la Banque mondiale, Robert McNamara, propose de consacrer aux pays pauvres une partie des profits dérivant du développement croissant des pays riches. La Communauté est représentée par le pré-

49. *Journal de Genève*, 05.04.1972 et *Il Corriere della Sera*, 05.04.1972, cités dans J.-C. THILL, L. REBOUL, A. TE PASS, *La lettre Mansholt...*, op.cit., pp.61 et 62.

50. *Il Corriere della Sera*, 06.04.1972, cité dans J.-C. THILL, L. REBOUL, A. TE PASS, *La lettre Mansholt...*, op.cit., p.66.

51. S. MANSHOLT, *La Crise*, op.cit.

52. *Le Chemin du bonheur*, in: *Le Nouvel Observateur* [interview de Mansholt], 12.06.1972.

sident du Conseil de ministres, le Luxembourgeois Gaston Thorn, tandis que Mansholt s'exprime au nom de la Commission européenne, en exposant des concepts et des propositions si différents de ceux du Conseil qu'il est impossible de parvenir à un accord, pas même à une médiation. Sa proposition est radicale: accroître les importations venant du tiers monde de 50% par an, augmenter l'aide et parvenir à des accords sur la diminution de la dette. Pour stimuler le commerce des pays en voie de développement, il faut avant tout, répartir plus équitablement et plus efficacement la production, majoritairement agricole, à l'échelle mondiale. En outre, le grand projet de révision agricole que l'Europe prépare pourrait offrir des possibilités favorables. Cependant, en réalité, malgré la proposition et les attentes de Mansholt, la réforme de la PAC n'est approuvée que très partiellement et par conséquent ces objectifs ne seront pas atteints, pas plus que le souhait à la base de son raisonnement: «Le contraste entre deux mondes – le riche et le pauvre – nous forcera à construire des politiques propres à ouvrir la voie vers un seul monde», ne se concrétisera.

La conférence de Santiago a soulevé, comme le soutient Mansholt, «an embarrassing matter» (une question embarrassante) et il espère qu'il s'agit de la dernière fois que la Communauté se présente à une conférence «without face, without an opinion and without having anything to say» (sans visage, sans opinion, et sans avoir rien à dire).⁵³ D'autre part, les positions sur ces questions étaient absolument inconciliables et Mansholt s'est retrouvé en minorité même au sein de la Commission. Ce n'est pas un hasard s'il est attaqué assez violemment quand, après 20 heures de vol, il se présente directement au Parlement européen. L'écho du discours de Santiago est parvenu jusqu'en Europe et nombreux sont ceux qui auraient préféré que le président de la Commission (qui se présente pour la première fois au Parlement en cette qualité) ne fasse parler que Gaston Thorn. Les participants au débat se séparent en se promettant d'approfondir ces questions lors d'une prochaine séance.

Quelque temps après, un autre rendez-vous important a lieu, et Mansholt ne laisse pas passer. Du 5 au 16 juin 1972, est organisée la première Conférence des Nations unies sur l'environnement humain à Stockholm. À titre de représentant de la Communauté européenne, Mansholt y prononce un discours très engagé et univoque sur la nécessité de changer les objectifs économiques et sociaux, d'abandonner l'idée que la croissance est forcément synonyme de bien-être.⁵⁴ Il faut plutôt combattre les causes profondes de la crise. Il est également inutile de dénoncer la rupture de l'équilibre écologique et la pollution de la mer et du sol si l'on ne s'attaque pas simultanément à l'expansion illimitée de la production et de la consommation dans la partie riche du monde et de la pauvreté et de la misère dans la partie pauvre. De plus, la protection de l'environnement doit être un objectif commun universel; en effet, l'environnement n'est pas la propriété des États, mais un bien de l'humanité. Enfin, il

-
53. AEI [Archive of European Integration, University of Pittsburgh], ONU, 3ème CNUCED. Santiago du Chili – avril/mai 1972. Déclaration du président Siconolfi, 19.05.1972, <http://aei.pitt.edu/12975/1/12975.pdf>, pp.8 et 548.
54. AHCE [Archives historiques de la Commission européenne], BAC 3/1978, Commission européenne, Groupe du porte-parole, Information à la presse, Résumé du discours prononcé par M. Siconolfi [...] à Stockholm, 08.06.1972.

faut cesser de s'occuper uniquement des questions techniques pour s'atteler aux conclusions politiques sur lesquelles il s'agit de travailler. Et pour cela, déclare-t-il, «we need imagination and courage» (nous avons besoin d'imagination et de courage).⁵⁵

Sa prise de position définitive sur sa conception du système économique en général et agricole en particulier est formalisée dans son ouvrage *La Crise* en 1974, né à la suite d'une longue interview. La crise profonde dans laquelle se trouve même l'Europe est due à une mauvaise gestion des ressources naturelles de la Terre, associée à une distribution anarchique des richesses. Il faut mesurer, non pas le PIB, mais bien le «bonheur national brut». Il faut abandonner les objectifs à court terme, construire des programmes de longue haleine, et l'intérêt collectif doit prévaloir sur les intérêts particuliers. Accusé d'être un idéaliste, Mansholt répond:

«Faux, c'est le contraire! Ce qui est totalement irréaliste c'est de vouloir poursuivre notre mode de vie actuel [...]. C'est l'obsession de la croissance économique à tout prix».⁵⁶

L'obsession de la croissance, l'attention concentrée uniquement sur quelques facteurs de croissance économique, avait donné naissance à une Europe contraire à celle pour laquelle Mansholt avait travaillé: une Europe contre laquelle il finit par lutter:

«Faire l'Europe avec une grosse tête et pas de corps; celle que nous sommes en train de faire. L'Europe des grosses entreprises, de sociétés multinationales, des monopoles [une Europe de] mille petits règlements qui cachent les grandes opinions».

Ce n'était pas l'Europe représentative de la passion et de l'énergie des pères fondateurs:

«Dans l'esprit de Jean Monnet, quand il a créé la Communauté du charbon et de l'acier, comme pour moi, quand j'ai suscité la politique agricole commune, il était clair que ces ébauches de structures devraient être le moteur pour arriver un jour à une Europe politique».⁵⁷

Au travers de la politique agricole, Mansholt pensait avoir construit l'Europe. Mais l'Europe devait placer l'homme au centre.

Il est légitime de se demander comment se concilient chez Mansholt sa position à l'égard du développement agricole européen, auquel il a consacré toute sa vigueur et son énergie, et sa conception d'un développement basé sur l'abolition d'une croissance de la consommation. En réalité, une analyse attentive des propositions de la Commission en matière de politique agricole pendant les années 1960 montre que la majorité de celles-ci contiennent de nombreux éléments relatifs à la durabilité. La PAC a connu une période d'incubation d'environ dix ans, depuis la conférence de Stresa en 1958 jusqu'à sa première proposition de réforme, clôturant la phase tran-

55. AHCE, BAC 3/1978, Commission européenne, Groupe du porte-parole, Information à la presse, Discours de M. Sicco Mansholt, [...], à Stockholm, 08.06.1972.

56. S. MANSHOLT, *La Crise*, op.cit., p.12.

57. *La construction de l'Europe est une lutte*, in: S. MANSHOLT, *La Crise*, op.cit., pp.52-53 et 67-68.

sitoire, en 1968.⁵⁸ Au cours des dix premières années de son existence, de nombreuses décisions ont été adoptées par décision du Conseil de ministres, soumis à d'importantes pressions de la part des lobbies nationaux, allant souvent dans un sens inverse de celui indiqué par la Commission. Il convient de préciser qu'au sein de la Commission, Mansholt et son groupe de travail sur la PAC ont joué un rôle essentiel. L'action d'un commissaire dans le domaine de l'agriculture n'a peut-être jamais été aussi importante que celle de Mansholt. En effet, c'est certainement grâce à sa prestance physique légendaire et à son énergie extraordinaire que le Néerlandais impose sa volonté d'aboutir rapidement à une politique agricole commune que le secteur, qui semblait si éloigné d'un marché unique, est devenu contre toute attente la première sinon l'unique politique communautaire pendant de nombreuses années. Mansholt pensait que l'objectif principal de l'ensemble du processus d'intégration était politique et que l'agriculture et sa communautarisation devaient justement servir à l'objectif central:

«La mise en œuvre d'une politique agricole commune est déterminante pour notre Communauté. Il est de plus en plus évident que le progrès vers l'unité européenne n'inclut pas seulement des questions techniques, économiques et de politique commerciale: elle doit se fonder sur une conception politique claire. Ce ne sera que lorsqu'une volonté ferme d'édifier une nouvelle Europe se fera ressentir que nous serons en mesure de résoudre les problèmes ardues qui se posent dans le domaine social et économique».⁵⁹

Bien entendu, la PAC qu'il avait proposée en 1960, baptisée la Bible Mansholt-Heringa et sa proposition de réforme avancée en 1968, étaient encore marquées par une confiance immuable dans le développement et la productivité.⁶⁰ La réforme prévoyait même la sortie du secteur agricole de toutes les micro-entreprises familiales inefficaces, ce qui provoqua non seulement de grandes manifestations paysannes, mais également de fortes tensions et des échauffourées au début des années 1970.⁶¹ En revanche, de nombreux éléments allaient dans le sens d'une durabilité de la PAC,

58. N.P. LUDLOW, *The green heart of Europe? The rise and fall of the CAP as the Community's central policy, 1958-1985*, in: K.K. PATEL, *Fertile Ground...*, op.cit., pp.79-96.

59. AHPE-CARDOC [Archive Historique du Parlement européen], Assemblée parlementaire européenne, Discours de Mansholt, 01.04.1961, p.255 (citation traduite de l'Italien).

60. Berend Heringa a longtemps collaboré avec Mansholt au ministère de l'Agriculture néerlandais et il décida, sous la pression de Mansholt, de continuer en 1958 sa carrière à Bruxelles. Bien qu'il soit démocrate-chrétien (donc politiquement opposé à Mansholt) et moins optimiste que lui à l'égard de l'Union européenne, les deux hommes ont très bien et très longtemps travaillé ensemble à la Commission pour la construction de la PAC. Voir J. VAN DER HARST, *La politique agricole commune: un terrain d'action prioritaire*, in: M. DUMOULIN (éd.), *La Commission européenne 1958-1972*, op.cit., pp.329-350; COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES, *Le Plan Mansholt, Mémoire sur la réforme de l'agriculture dans la Communauté économique européenne*, in: *Bulletin de la CEE*, Mars 1969, supplément 3/69.

61. Mansholt avait toujours pensé qu'il était fondamental de préserver les seules exploitations agricoles en mesure de se moderniser et d'être compétitives: «Je pense qu'il est dangereux de soutenir la production des entreprises familiales par des moyens artificiels, par exemple, par des subventions. Nous devons les mettre en mesure de pouvoir se débrouiller seules». AHPE-CARDOC, Assemblée Parlementaire europea, Seduta del 29.06.1961, Discorso di Mansholt, p.220. (Citation traduite de l'italien).

comme la nécessité d'éradiquer les excédents et de prévoir des actions en mesure d'améliorer les échanges commerciaux avec les pays tiers, surtout ceux en voie de développement.⁶² Mais l'environnement n'était pas encore entré dans le débat politique et encore moins la nécessité d'une révision du système économique et du lien entre agriculture et protection de l'environnement.⁶³ Que l'on partage ou non le contenu de la prise de position de Mansholt, ce qui frappe, c'est sa capacité à s'emparer du débat sur le changement et à vouloir faire en sorte que les institutions communautaires suivent des politiques partagées et qu'elles ne se limitent pas simplement à maintenir un statu quo prudent. À cet égard, Mansholt a certainement tenté avec vigueur, et pendant plus de vingt ans, de faire bouger les choses pour créer les changements devenus nécessaires.

Les réformes pour une PAC durable

Ce qui était perçu comme une folie, une dérive communiste de Mansholt, est devenu en réalité l'un des fondements de la PAC actuelle: la recherche d'une politique agricole durable. Aussi chercherai-je par la suite à mettre en évidence les étapes de l'acquisition progressive de ces liens environnementaux par la PAC, avant d'en étudier l'évolution diachronique, sans prétention à l'exhaustivité ni à l'analyse approfondie, étant donné que nous entrons dans des domaines étrangers à la méthodologie historique.

Au cours des trente dernières années, l'action environnementale européenne a lentement, mais beaucoup changé.⁶⁴ Elle est passée d'une absence quasi totale (en 1957, les problèmes de l'espèce ne figuraient pas encore à l'agenda politique d'aucun pays) à un approfondissement remarquable qui, bien qu'absolument insuffisant compte tenu des urgences de la planète, est bien avancé par rapport aux autres pays ou organismes internationaux. Avec l'importance prise par les problèmes environ-

62. À propos de l'évolution du commerce avec les pays tiers et en voie de développement, voir A. LEDENT, P. BURNY, *La politique agricole commune des origines au 3^e millénaire*, Les presses agronomiques de Gembloux, Gembloux, 2002.

63. Deux documents importants du Parlement européen (AHPE-CARDOC, Parlamento europeo, Documenti di seduta 1973-74, Rapport intérimaire, présenté au nom de la commission de l'agriculture, sur le mémorandum de la commission des Communautés européennes au Conseil sur l'adaptation de la politique agricole commune, 06.02.1974; Avis de la commission des budgets sur le mémorandum de la commission des Communautés européennes au Conseil sur l'adaptation de la politique agricole commune, 13.02.1974) sont assez surprenants. Même s'il ne s'agit pas de documents finaux, ils sont tous les deux très détaillés en ce qui concerne les changements relatifs à la PAC; pourtant, la nécessité de prendre en compte les effets de l'agriculture sur l'environnement est totalement occultée dans le premier. Dans le second, seule une brève allusion y est faite.

64. Sur l'évolution de l'intégration entre politique agricole et environnement, voir A. LENSCHOW, *Policy and Institutional Change in the European Community: Environmental Integration in the CAP. Paper prepared for delivery at the 1995 European Community Studies Association Conference*, sur http://aei.pitt.edu/6958/1/lenschow_andrea.pdf.

nementaux sur le plan communautaire, une attention croissante a également été portée aux liens avec le secteur agricole.⁶⁵

Entre-temps, des changements profonds ont également été apportés à la politique agricole commune, qui propose maintenant une vision plus large de l'agriculture.⁶⁶ L'activité agricole n'est plus conçue comme un simple appendice, désormais secondaire, du système économique, ni comme le premier niveau de la production industrielle de biens de consommation: l'agriculture est dépositaire de valeurs et de traditions historiques, culturelles, anthropologiques et gastronomiques et exerce une fonction fondamentale dans le maintien du paysage et dans l'équilibre du rapport entre l'homme et l'environnement naturel.⁶⁷ L'agriculture devient une activité multifonctionnelle. Ainsi, le «deuxième pilier» de la PAC est introduit: la contribution au développement rural. Dans l'ensemble, la PAC doit être une agriculture durable et non pas une agriculture intensive et industrielle orientée uniquement vers la production, libérée de l'espace dans lequel elle se trouve. Cette agriculture durable, respectueuse de l'environnement, conservatrice du paysage, garante de la qualité et de la sûreté des produits, est considérée, depuis la conférence de Stresa de 1958, comme étant fortement liée aux entreprises familiales.⁶⁸ C'est sur ces entreprises que les plus gros investissements du deuxième pilier sont maintenant concentrés.

Au cours du XX^e siècle, l'agriculture a été la principale responsable de plusieurs phénomènes, dont la détérioration des terres agricoles: en Europe, 40% des terres sont dégradées. Les grandes forêts se sont appauvries, car 45% des forêts tempérées ont été défrichées pour la culture des céréales. Ces deux phénomènes sont directement responsables d'environ 30% des émissions mondiales de gaz à effet de serre. Le problème n'est donc pas lié à la seule politique agricole commune, même si la non-durabilité de la PAC est vérifiée en ce qui concerne l'environnement.⁶⁹

Deux tendances particulièrement graves sont à l'œuvre dès le début du processus d'intégration européenne: la concentration de l'agriculture intensive sur certaines zones qui présentent des avantages relatifs et l'abandon de l'agriculture sur des territoires marginaux et dans des régions reculées.⁷⁰ Ces deux tendances ont été causées par une dégradation préoccupante de l'environnement agricole et, malgré les diverses réformes de la PAC, la situation reste inchangée, sans qu'une solution de grande envergure n'ait été trouvée. Le traité de Rome a été rédigé pendant la période qui

65. G. DONO, *La politica agro-ambientale della CEE*, Actes du congrès de l'INEA, Unioncamere, Rome, 1993.

66. Sur le processus de réforme de 1992, voir I. GARZON, *Reforming the Common Agricultural Policy. History of a Paradigm Change*, Palgrave Macmillan, New York, 2006.

67. P. DE CASTRO (président de la commission de l'agriculture du Parlement européen), *Sostenibilità, la sfida per il futuro*, sur www.agricoltura24.com, 22.03.2010.

68. F. MORATA (dir.), *Políticas públicas en la Unión Europea*, Ariel, Barcelona, 2000.

69. C.T. DE WIT, *Environmental impact of the Cap*, in: *European Review of Agricultural Economics*, 14(1988), pp.283-296.

70. L'une des premières études institutionnelles sur la question des terres abandonnées par l'agriculture dans le sillage des grandes discussions des années 1970 est COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES, *Effects on the environment of the abandonment of agricultural land*, 62(1979), accessible sur <http://aei.pitt.edu/36390/1/A2517.pdf>.

suit la Seconde Guerre mondiale, responsable de l'effondrement de l'économie, de la difficulté et de l'insuffisance des approvisionnements alimentaires, de famines et de l'exploitation excessive de la terre. Une période pendant laquelle l'industrialisation et la modernisation économique conduisent à l'urbanisation et à l'abandon des campagnes, dans certains cas d'une manière incontrôlée et brutale, comme en Italie par exemple. De plus, cette situation entretenait l'écart entre les revenus agricoles et ceux des autres secteurs.

C'est à partir des années 1980,⁷¹ au moment où de violentes critiques sont formulées à l'encontre de tout le système de la politique agricole commune, que certaines dispositions en matière agro-environnementale sont préparées et adoptées pour fournir des instruments décisifs au livre vert de la Commission sur les perspectives de la politique agricole commune.⁷² Jusque là, bien que les études et les réflexions de la Commission se multipliaient à propos des nombreux problèmes que rencontrait la PAC, non seulement les problèmes environnementaux n'étaient pas soulevés, mais ils n'étaient même pas abordés un tant soit peu.⁷³ Le Livre vert, document de réflexion de la Commission, mettait l'accent sur deux éléments intéressants de l'environnement liés à l'agriculture, et introduisait également de nouveaux éléments, devenus par la suite la base fondamentale des réformes à partir de 1992. Le document mettait en lumière la gravité de la dégradation environnementale à laquelle avait conduit une agriculture intensive produite par la PAC dans certaines zones d'Europe et, en même temps, pensait que les agriculteurs étaient nécessaires pour protéger l'environnement.

«Le rôle de l'agriculture comme protecteur de l'environnement; dans notre société industrialisée, ce rôle semble devenir de plus en plus important, et si l'agriculture était disposée à accepter de nouvelles disciplines dans ce contexte, la société devrait le reconnaître en fournissant des ressources financières».⁷⁴

-
71. La périodisation des phases de la PAC proposée par Ferrán Brunet nous paraît fort intéressante. Elle coïncide avec la reconstruction du rapprochement entre agriculture et environnement: phases constitutives, 1957-62; de développement 1962-69; de consolidation critique, 1969-84; de réforme, après 1984. Cf. F. BRUNET, *Curso de integracion europea*, Alianza Editorial, Madrid, 1999.
72. Le long discours prononcé le 23 octobre 1983 par Lorenzo Natali, vice-président de la Commission et très proche de Mansholt lorsqu'il participait en tant que ministre aux réunions du Conseil Agricole, est très intéressant. Natali y analyse en profondeur tous les aspects de la PAC, ses succès et les principales critiques qui lui sont adressées, parmi lesquelles le malaise environnemental est encore absent: «[The CAP is] a policy which, until recently, was universally viewed as the cornerstone of the building of Europe and now, paradoxically and almost overnight, has come to be seen as the root of almost all the Community's evils». Cf. *The Miracle of the CAP*, in: *Green Europe*, 198(1983), accessible sur <http://aei.pitt.edu/6154/1/6154.pdf>. À propos de Natali, voir G. GRAMAGLIA (éd.), *Lorenzo Natali in Europa, ricordi e testimonianze*, Istituto Affari Internazionali, Rome, 2010; COM(85) 333 final, Commission of the European Communities, Perspectives for the Common Agricultural Policy (communiqué au Parlement européen), 15.07.1985.
73. L'un des documents les plus importants en ce sens est AHPE-CARDOC, Reflections on the common agricultural policy, Commission Communication to the Council, in: *Bulletin des Communautés européennes*, 08.12.1980, supplément 6/80.
74. Perspectives for the Common Agricultural Policy, op.cit., p.III (traduit de l'anglais).

En définitive, des éléments et des instruments bien définis pour une agriculture durable d'un point de vue environnemental étaient pour la première fois introduits.⁷⁵ L'attention accordée au développement durable avait mis en lumière l'importance de l'impact des activités agricoles sur l'environnement et, dès lors, la nécessité d'intégrer aux politiques agricoles des exigences en matière de protection de l'environnement.⁷⁶

En 1986, avec l'Acte unique, la nécessité de protéger l'environnement s'affirme également au travers des mesures de politique économique.⁷⁷ Mais les mesures prises sont principalement contraignantes et sont également très peu financées. La première véritable approche environnementaliste de la politique agricole commune n'apparaît qu'avec la première véritable réforme de la PAC, la réforme MacSharry de 1992, qui souligne l'importance de plusieurs dispositions d'accompagnement de la PAC, notamment la nécessité d'adopter des techniques agricoles à l'impact environnemental moindre, soutenues également par des stimulants financiers.⁷⁸ Il est intéressant de noter que, parmi les principales causes internes qui ont donné lieu à la réforme MacSharry, la seule cause véritablement inédite par rapport à la fin des années 1960 et aux tentatives de réforme de Mansholt est la question environnementale, qui a pourtant été intégrée à une révision globale de la PAC.⁷⁹ En effet, parmi les principales raisons qui ont fini par contraindre l'Union à envisager la réforme de la politique agricole, la dégradation de l'environnement n'apparaît pas. En revanche, il est question de dépenses trop élevées et croissantes dues à la politique des marchés et à la formation d'excédents de production qui coûtent très cher à la Communauté, sans possibilité de trouver un débouché sur les marchés. Face à ces problématiques, et malgré le fait qu'au cours des précédentes 25 années le budget communautaire ait été essentiellement consacré à la politique agricole commune, aucun des objectifs fondamentaux de la PAC n'a été atteint. Dès lors, le revenu agricole ne s'est pas amélioré par rapport à celui des autres secteurs. En outre, les disparités territoriales ont également augmenté, tout comme les disparités entre les différentes productions. La réforme devenait donc impérative pour les mêmes motifs que ceux dénoncés dans la proposition de réforme que la Commission avait présentée en 1968. La seule nouveauté est la suivante: la nécessité de porter une plus grande attention à l'environnement, précisément là où l'existence de toute une série de préoccupations à l'égard de

75. OECD, *Agricultural and Environmental Policies: Opportunities for integration*, Paris, 1989.

76. S. SEVERINI, *Una riflessione sugli interventi agroambientali nella PAC*, in: *La questione agraria*, 54(1994), pp.75-99; U. LATA CZ-LOHMANN, C.P.C.M. VAN DER HAMSVOORT, *A Theoretical analysis of environmental cross compliance within the Common Agricultural Policy*, Contributed paper at the Agricultural Economics Society annual conference, 24-26 mars 1999, Belfast.

77. A. PICCININI, *Politica e agricoltura. La svolta europea del secolo ventunesimo*, FrancoAngeli, Milano, 2000.

78. AHUE [Archives historiques de l'Union européenne], COM(91) 100, Évolution et avenir de la PAC – Document de réflexion de la Commission [à l'attention du Conseil, 01.02.1991].

79. Parmi les principales causes externes, il y avait certainement la concurrence internationale, croissante et difficilement contrôlable, et l'ouverture des négociations au GATT de 1986, avec le Cycle de l'Uruguay.

dommages environnementaux extrêmement graves, parfois même irréversibles, est reconnue et que l'agriculture intensive a provoqués en Europe.

À la suite de la réforme de 1992 qui a établi la protection environnementale en tant qu'objectif fondamental de la nouvelle PAC, la Cour des Comptes a plusieurs fois dénoncé le manque d'attention et d'application des instruments nécessaires pour intervenir sur la dégradation de l'environnement provoquée par l'agriculture. Le document le plus riche et le plus complet, et aussi le plus sévère à ce sujet est le rapport spécial de 2000, *Pour une agriculture plus verte*, dans lequel la Cour intervient en se basant sur un rapport de l'Agence européenne pour l'environnement.⁸⁰ Plus précisément, la Cour a analysé les résultats de la réforme agricole de 1992 au niveau de l'impact environnemental, surtout dans les secteurs de l'élevage et des terres arables. La réforme de 1992 a intégré pour la première fois des mesures qui ont introduit des objectifs environnementaux explicites pour la politique agricole commune dans le but de diminuer la pollution liée à l'agriculture, qui avait atteint un niveau critique en Europe, de favoriser un caractère moins intensif et plus extensif de l'agriculture, de manière à apporter des bénéfices significatifs à l'environnement et de créer une situation de durabilité environnementale dans les zones rurales, permettant de combattre l'effet de serre. Les conclusions du rapport sont pourtant explicites: l'Union n'a pas réussi à rendre d'une quelconque manière l'agriculture «plus verte». Ni l'Union, ni les États membres n'ont utilisé les fonds communautaires en faveur des priorités environnementales. De même, les règles relatives à la protection de l'environnement dans les règlements qui ont suivi, tels que l'Agenda 2000, sont restées facultatives et non contraignantes.⁸¹

Le Parlement a lancé un débat particulièrement approfondi sur l'agriculture durable à la fin des années 1990, en particulier en 1997 et en 1999, où deux discussions très intéressants sont à relever. La première a eu lieu à l'occasion de la présentation d'un document par la commission de l'Agriculture sur la «procédure du budget 1998, pour une agriculture durable». Ce document de travail, daté du 14 août 1997, retrace dans les grandes lignes les étapes du rapprochement de la PAC et de l'environnement et du développement durable. L'objectif était de prendre en considération les aspects environnementaux de la PAC, introduits par la réforme de 1992, mais qui en grande partie n'étaient pas encore observés. À cet égard, la Commission est très sévère: «Avec la réforme MacSharry et les règlements qui s'en sont inspirés, l'objectif d'intégrer les éléments environnementaux dans les secteurs clés de la PAC n'a pas été atteint» et le Parlement partage l'opinion et les propositions d'amélioration des instruments.⁸²

80. Cour des Comptes, Rapport spécial 14/2000, *Pour une agriculture plus verte*, GUCE, C 353, 08.12.2000.

81. J. LOYAT, Y. PETIT, *La politique agricole commune (PAC). Une politique en mutation*, La Documentation française, Paris, 2008.

82. AHPE-CARDOC, Parlement européen, Document de travail, *Procedura di Bilancio 1998 su una agricoltura europea sostenibile e uno spazio rurale dinamico*, 14.08.1997 (traduit de l'italien).

La deuxième est la discussion suscitée en janvier 1999 par la présentation du rapport sur le «pistes pour une agriculture durable», de la commission de l'Agriculture et de l'Environnement.⁸³ L'élément central était la nécessité d'associer complètement et totalement l'agriculture et l'environnement, parce que la majeure partie des dommages environnementaux créés au cours des vingt dernières années a principalement été causée par le fait que les deux politiques étaient menées en parallèle. Sur cette base, de nombreux instruments ont été proposés et discutés.

Le rapport étroit entre PAC et durabilité a par ailleurs fait l'objet de l'ordre du jour d'un sommet européen à Göteborg les 15 et 16 juin 2001. À cette occasion, le débat a été axé le plus souvent tant sur la durabilité environnementale que sur la durabilité socioéconomique.⁸⁴ Le Conseil a chargé la Commission d'inclure dans les propositions futures une évaluation qualitative de leur impact en matière d'environnement et de développement durable. Une agriculture durable doit répondre à trois objectifs étroitement liés (d'ordre économique, social et écologique) et orienter la production de telle manière qu'elle réponde aux intérêts des consommateurs. Les dispositions de réforme de la PAC à la suite de l'Agenda 2000 prévoyaient même une conditionnalité environnementale: les États membres doivent établir les exigences environnementales, avec la possibilité de subordonner les paiements au respect de ces exigences.⁸⁵

Malgré les grands changements survenus depuis les années 1970 jusqu'à ce jour, il est évident que le niveau de durabilité atteint par la PAC est totalement insatisfaisant. Une insatisfaction marquée se fait ressentir chez les acteurs les plus attentifs à la qualité environnementale, les associations environnementales et même et surtout la Cour des Comptes, qui continue de dénoncer la gravité de la situation. Elle a même parlé de «réforme non appliquée».

Dans l'ensemble, la PAC de 2013 est encore loin des objectifs de durabilité prévus par le traité de Rome, amendés et renforcés par la discussion du début des années 1970 et par la réforme en cours depuis 1992. Une PAC, donc, qui aimerait être durable, mais qui est loin de le devenir.

83. AHPE-CARDOC, Parlement européen, Débats du Parlement européen, Pistes pour une agriculture durable, 27.01.1999.

84. Commission européenne, Direction Agriculture, *Newsletter*, 34(mai 2001), p.1.

85. La conditionnalité a déjà été définie par le Règlement (CE) n°1259/1999. Voir S. SEVERINI, *La condizionalità ambientale nella politica agricola della UE*, in: *La questione agraria*, 1(2003), pp. 109-137; J.-E. PETERSEN, K. SHAW, *Overview of cross-compliance measures in EU member states*, in: J.-E. PETERSEN, K. SHAW (éd.), *Environmental Standards in Agriculture: Proceedings of a Pan European Conference*, IEEP/WWF, Madrid, 2000.

Polish-Belarusian Relations



Polish-Belarusian Relations

Between a Common Past and the Future

By Prof. Andrzej Wierzbicki

2018, 204 pp., pb., € 44.00

ISBN 978-3-8487-4749-8

eISBN 978-3-8452-9114-7

(Poland's Foreign Policy Library, vol. 1)

nomos-shop.de/37713

This book examines Polish-Belarusian relations, which, according to the Polish historian Marcel Kosman, were 'very close, though not always idyllic' (Kosman, 1979, p. 6), or, as the Belarusian author Piotra Rudkoŭski puts it, 'Historically and culturally, Belarus and Poland are Siamese twins' (Rudkoŭski, 2007, p. 185). According to the author of this book, the nature of Polish-Belarusian relations is determined by their historical and cultural positions, identities and geopolitical situations. He underlines that Polish-Belarusian relations are subordi-

nate to Polish-Russian relations and, to a significant extent, play a role in Belarusian-Russian relations. The author pays attention to historical and cultural determinants, Polish policy towards the East, political, economic and cultural relations, and 'difficult issues' such as historical dialogue, national minorities (Poles in Belarus and Belarusians in Poland) and border and visa traffic. He tries to understand the circumstances and international interests of both states, which undoubtedly adds to the book's value.



Academic research and scholarly publications are also available on our online platform:
www.nomos-elibrary.de

To order please visit www.nomos-shop.de,
send a fax to (+49) 7221/2104-43 or contact your local bookstore.
Returns are at the addressee's risk and expense.



Nomos