

## PAC et environnement : les biens publics en agriculture

*Les réformes successives de la politique agricole commune (PAC) depuis les années 1990 ont progressivement introduit les questions environnementales dans ses objectifs. Cependant, la PAC reste une politique sectorielle d'adaptation de l'outil de production et de soutien au revenu agricole. Les mesures agri-environnementales (MAE) de la PAC constituent l'instrument le plus ciblé sur les contributions de l'agriculture à l'environnement, mais elles sont dotées d'un budget relativement modeste, sont basées sur l'adoption volontaire (avec un faible taux constaté) et leur durée limitée rend difficile des changements structurels significatifs. La conditionnalité des aides au respect de règles sanitaires et environnementales est un dispositif peu efficace par construction car les paiements ne sont pas proportionnels aux services environnementaux rendus. Si l'essentiel du soutien au revenu agricole est financé par le budget européen, le soutien aux biens publics par les MAE est, lui, financé à la fois par le budget européen et par les Etats ou les régions, avec une augmentation continue de la partie européenne. Or, le soutien au revenu agricole assurant un certain degré de cohésion sociale est davantage une question régionale ou nationale qu'une question européenne, alors que certains biens publics fournis par l'agriculture bénéficient à l'ensemble des citoyens européens. La fourniture de biens publics par l'agriculture est donc une opportunité pour refonder la PAC autour d'objectifs communs aux Etats membres, et consacrer le soutien public à l'agriculture à la production de biens publics devient une question centrale.*

### La notion de biens publics en agriculture et ses conséquences pour l'intervention publique

La théorie économique définit un bien public par la non rivalité et l'absence d'exclusion. L'usage de ce bien par un agent ne détériore pas son usage par un autre agent et l'accès à la jouissance du bien par un consommateur ne peut pas être empêché. Les principales productions non marchandes en agriculture ont des caractéristiques de biens publics, qui peuvent être de nature environnementale (paysage et biodiversité agricoles, qualité et disponibilité de la ressource en eau, fonctionnalités du sol, stabilité climatique, etc.) ou non (cohésion sociale et vitalité rurale, sécurité alimentaire, bien-être animal). Les biens produits par l'agriculture affichent des degrés divers de non-exclusion et de non-rivalité, et peuvent être classés en fonction de ces deux critères en biens privés, biens de « club », biens publics « impurs » ou contribuant à la production de biens publics « purs », (voir tableau 1).

En raison de leurs propriétés, les biens publics ne sont pas fournis par un marché à un niveau optimal. Ils ne sont généralement pas non plus produits à un niveau socialement optimal en raison du risque moral associé (la « tragédie des communs »). Les contributions volontaires aux biens publics, y compris au travers d'achats de produits sous label, ne constituent pas *a priori* un mécanisme de financement opti-

mal des biens publics en raison de la propriété de non-rivalité. Une intervention publique peut donc s'avérer nécessaire pour pallier cette défaillance du marché.

L'offre optimale d'un bien public peut en principe être obtenue par une subvention, par une taxe ou encore par une réglementation. L'économie publique fournit de nombreuses recommandations sur le choix des instruments selon le degré et le type d'incertitudes affectant leur mise en œuvre. L'intervention des pouvoirs publics peut aussi consister à garantir un système de normes et de certification facilitant l'information des consommateurs et sa crédibilité pour rémunérer indirectement certains services environnementaux par le marché d'une production jointe. L'intervention publique n'est justifiable que dans des situations où, en son absence, un bien public ne serait pas fourni au niveau souhaité par la société ou serait menacé de déclin, voire de disparition irréversible. Une intervention publique en faveur des biens publics implique tout d'abord de définir des objectifs quant au niveau de production à atteindre, puis dans un second temps d'inciter les fournisseurs potentiels de ces biens à atteindre les objectifs fixés. Ceci soulève un certain nombre de questions quant à l'évolution de l'agriculture et des ressources naturelles d'une part, et aux préférences des consommateurs et des citoyens d'autre part.

Tableau 1. Classification des biens selon leur degré de « publicité »

Degré de « publicité »			
Faible	Moyen		Elevé
Bien privé	Bien de « club »	Bien public « impur »	Bien public « pur »
Rivalité	Non rivalité pour un petit groupe d'usagers	Non rivalité	Non rivalité
Exclusion	Exclusion	Exclusion uniquement avec un coût élevé	Absence d'exclusion
Exclusion et rivalité	Exclusion mais sujet à congestion si le nombre d'usagers augmente	Exclusion coûteuse mais techniquement possible (risque élevé de congestion)	Exclusion techniquement impossible Très haut niveau de rivalité et possibilité d'un certain niveau de congestion
Exemples : - Blé - Bois de coupe	Exemples : - Parcs privés - Terrain de golf	Exemples : - Accès public aux terrains agricoles - Paysages	Exemples : - Bonne qualité de l'air - Biodiversité

Source : Cooper et al. (2009).

Tout d'abord, les avancées technologiques peuvent accroître les pressions sur l'environnement et sont souvent accompagnées d'une augmentation des coûts d'opportunité des actions en faveur de l'environnement (a priori plus élevés dans les zones agricoles à plus fort potentiel). Un soutien aux systèmes agricoles contribuant de manière positive à l'environnement est donc fondamental si l'objectif est de corriger le sous-approvisionnement des biens publics. Ensuite, la définition de politiques incitatives adéquates pose plusieurs difficultés : identification des préférences sociales pour les biens et services environnementaux, nature et niveau des instruments de politique environnementale à privilégier, cohérence nécessaire avec les autres politiques publiques et identification des éventuels effets pervers, conséquences des instruments environnementaux de la PAC sur les stratégies de production des exploitants agricoles. Enfin, se pose la question du financement de biens publics locaux (ressources en eau, esthétique des paysages ruraux) qui devrait logiquement provenir des collectivités locales alors que celui des biens publics globaux (stabilité du climat, biodiversité) relèverait plus ou moins solidairement des Etats ou de l'Union Européenne (UE).

## Un bilan des mesures du second pilier de la PAC et de la conditionnalité

Avec un budget annuel d'environ 53 milliards d'euros, la PAC a la capacité d'orienter le niveau de fourniture des services environnementaux produits par l'agriculture, de par son influence sur la gestion des terres agricoles. Néanmoins, certaines analyses assez négatives du bilan environnemental de la PAC mettent en cause la pertinence du maintien de l'objectif environnemental de cette politique. Tout d'abord, il n'y aurait eu que des effets limités sur l'état de l'environnement, dans la mesure où les « mauvaises » incitations à polluer n'ont pas vraiment pu être contrées par le découplage et la conditionnalité des aides. Par exemple, la réduction des pressions sur le milieu serait plus due à un effet de marché qu'aux mesures de la PAC, et toutes les mesures du second pilier n'ont de surcroît pas vocation à produire de l'environnement. Mentionnons également les critiques relatives aux difficultés d'assurer un contrôle efficace du respect des MAE à moindre coût, au fait que les MAE compensent le surcoût de mise en œuvre de nouvelles pratiques au lieu de rémunérer un service environnemental, à la complexité des procédures administratives ou au problème du ciblage des zones sensi-

bles. Il est cependant reconnu qu'en raison de la présence d'effets de seuil, un taux minimum d'adoption sur un territoire donné est une condition indispensable à l'efficacité du programme pour certains biens et services environnementaux locaux (Dupraz *et al.*, 2009).

La conditionnalité des aides communautaires introduite en 2006 peut, compte tenu de l'importance du budget affecté au premier pilier, être considérée comme une politique environnementale de bien plus grande ampleur que les MAE. Cependant, la déconnexion du montant du paiement du service rendu à la production de biens publics, les faibles taux d'inspection et le manque d'application, la sous-définition des objectifs et sa redondance avec certaines législations obligatoires érodent son caractère incitatif. Il semble alors que le budget dédié à la conditionnalité serait plus efficacement employé à des programmes d'action spécifiques en faveur de l'environnement.

Un premier constat est que les paiements à la production de biens publics devraient tenir compte de la valeur sociale des effets environnementaux de l'agriculture au lieu d'assurer une rente dépendant des coûts de modification de pratiques. Même si des progrès ont été réalisés (Vermont et De Cara, 2010), une meilleure estimation des bénéfices environnementaux locaux et globaux est donc nécessaire à une échelle compatible avec les décisions des pouvoirs publics. Un système plus efficace consisterait à former des contrats contingents à différents états de la nature en fonction des conditions de marché, mais un tel système serait vraisemblablement associé à des coûts de gestion très élevés et à une lisibilité encore plus faible pour les contractants potentiels.

Un deuxième constat concerne les difficultés liées à la faisabilité de politiques environnementales dans le cadre actuel de la PAC, pour les biens publics locaux mais également les biens publics globaux. En effet, les problèmes d'information incomplète et de gestion, notamment dans le cas des MAE, nécessitent la mobilisation, voire le développement, d'une forte expertise locale, à la charge pour l'instant des Etats et des Régions.

La PAC utilise à l'heure actuelle un certain nombre d'instruments économiques afin de promouvoir et de pérenniser la production de biens publics environnementaux par l'agriculture. La faiblesse du dispositif actuel tient à la fois à son mode de financement et à sa gouvernance. En effet, un large spectre d'objectifs environnementaux sont éligibles

aux aides PAC. En conséquence, i) les cofinancements des MAE, par les régions ou les Etats, les incitent à privilégier les biens publics locaux qui participent à leur développement économique, ii) les MAE sont en majorité définies en contradiction avec le principe pollueur payeur, iii) pour les biens publics globaux, le calcul des compensations étant basé sur les manques à gagner locaux, les contributions à ces biens publics ainsi obtenues ne le sont certainement pas au meilleur coût à l'échelle européenne. Au vu du bilan ci-dessus, un nouveau type de contrat entre l'UE et les Etats membres s'avère nécessaire, de façon à améliorer l'efficacité environnementale du dispositif. Une possibilité consisterait à concentrer les efforts budgétaires européens en matière d'environnement sur les biens publics globaux, et à nationaliser ou régionaliser le financement des biens publics locaux. Plus précisément, il pourrait s'agir, tout d'abord, de concentrer les « aides aux zones défavorisées » sur les zones agricoles classées en Natura 2000 et le réseau écologique, avec une conditionnalité appropriée et un financement intégralement pris en charge par l'UE. Ensuite, le système irait vers un dispositif de paiement européen de la séquestration nette de carbone (avec une augmentation de la matière organique des sols). Enfin, les MAE et les aides structurelles, sans cofinancement européen ou limité à quelques cas emblématiques seraient réservées aux adaptations des exploitations agricoles pour les biens publics locaux et à la conciliation des performances économiques et environnementales.

## Conclusion

L'intervention publique ne se justifie que pour des biens publics dont la demande est de façon chronique inférieure à l'offre, et/ou dont la production diminue de façon préoccupante. En situation de budgets publics limités, l'arbitrage entre les différents biens environnementaux à privilégier doit prendre en compte, non seulement la valeur sociale des biens publics correspondants, mais également les coûts d'opportunité pour les producteurs, les coûts de mise en place des politiques et enfin l'évaluation du taux d'adoption dans le cas de contrats ou autres accords volontaires. C'est un des enjeux de l'UE dans le cadre notamment du réexamen du budget et des instruments de la PAC, afin de (re)définir les objectifs réels de la politique, et les coûts nécessaires pour les atteindre. En agissant sur les déterminants de l'activité agricole, la PAC a un rôle important à jouer sur la fourniture de ces biens publics. Certaines tendances récentes apparaissent particulièrement significatives au vu de leur répercussion sur la fourniture de biens publics : augmentation de la taille des exploitations et des parcelles, conversion des prairies en surfaces arables, diminution des surfaces pâturées, régionalisation des productions, recul de l'agriculture dans les zones les moins favorables, etc. Si la PAC fait des biens publics l'un des axes phares de sa future politique, elle devra porter son attention sur ces tendances en restant en cohérence avec sa justification initiale que sont la viabilité et le maintien de la compétitivité de la production agricole européenne.

**Yann Desjeux**, INRA, UMR1302 SMART, F-35000 Rennes, France

[Yann.Desjeux@rennes.inra.fr](mailto:Yann.Desjeux@rennes.inra.fr)

**Pierre Dupraz**, (auteur de correspondance) INRA, UMR1302 SMART, F-35000 Rennes, France

[Pierre.Dupraz@rennes.inra.fr](mailto:Pierre.Dupraz@rennes.inra.fr)

**Alban Thomas**, INRA, UMR1081 LERNA, F-31000 Toulouse, France

[Alban.Thomas@toulouse.inra.fr](mailto:Alban.Thomas@toulouse.inra.fr)

### Pour en savoir plus

**Bonnieux F., Dupraz P. (2007).** La conditionnalité environnementale : une efficacité économique limitée par la diversité de l'agriculture, in I. Doussan et J. Dubois (Eds), *Conservation de la biodiversité et politique agricole commune de l'Union européenne. Des mesures agro-environnementales à la conditionnalité environnementale*. Paris (FRA), Documentation française.

**Cooper T., Hart K., Baldock D. (2009).** *The provision of public goods through agriculture in the European Union*. Rapport pour la DG Agriculture et Développement Rural de la Commission Européenne 396, Institute for European Environmental Policy, Londres.

**Dupraz P., Latouche K., Turpin N. (2009).** Threshold effect and co-ordination of agri-environmental efforts. *Journal of Environmental Planning and Management*, 52(5), 613-630.

**Dupraz P., Van den Brinck A., Latacz-Lohmann U. (2010).** Nature preservation and production, in A. Oskam, G. Meester et H. Silvis (Eds), *EU Policy for Agriculture, Food and Rural Areas*. Wageningen (NLD), Wageningen Academic Publisher.

**Vermont B., De Cara S. (2010).** How costly is mitigation of non-CO2 greenhouse gas emissions from agriculture? A meta-analysis. *Ecological Economics*, 69(7), 1373-1386.