



HAL
open science

Droit de propriété et contractualisation des aides agri-environnementales

François Facchini

► **To cite this version:**

François Facchini. Droit de propriété et contractualisation des aides agri-environnementales. *Économie rurale*, 2003, janvier - avril, pp.243 - 250. 10.3406/ecoru.2003.5406 . hal-00270696

HAL Id: hal-00270696

<https://hal.science/hal-00270696v1>

Submitted on 7 Apr 2008

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

La contractualisation des aides en agriculture : A qui doit-on donner les droits ?

François Facchini¹

La loi d'orientation agricole du 26 mai 1999 consacre son titre premier à institutionnaliser la multifonctionnalité de l'agriculture en proposant aux agriculteurs des contrats territoriaux d'exploitation (CTE)². Les CTE sont une nouvelle tentative de réconciliation de l'agriculture et de l'environnement. Ils viennent s'ajouter aux contrats de maîtrise des pollutions d'origine agricole (PMPOA) et aux contrats de mise en œuvre des mesures agri-environnementales.

Les contrats de maîtrise des pollutions agricoles ont pour objectif de permettre aux agriculteurs de réaliser les travaux nécessaires à la mise en conformité de leurs exploitations avec les impératifs européens et nationaux et de prévenir la pollution de l'eau. Les contrats agri-environnementaux dédommagent les agriculteurs des surcoûts qu'ils engagent en acceptant d'avoir des pratiques respectueuses des ressources naturelles. Les CTE versent de l'argent aux agriculteurs qui acceptent de faire un certain nombre de tâches qu'ils ne feraient pas sinon. En contrepartie, ils reçoivent une aide financière de l'Etat qui peut prendre la forme « *de subvention, de prêts ou de bonifications d'intérêts, de remises partielles ou totales d'impôts ou de taxes* » (L. n°99-574, 9 juillet, art.7, al. 1 ; C. rur. L.341-1-I, al.1). Ces contrats ne répondent pas clairement à la logique pigouvienne de gestion des externalités, car il ne s'agit pas de rémunérer un bien qui n'est pas rémunéré sur le marché, mais de payer les agriculteurs pour la réhabilitation des paysages, la protection de la flore et de la faune, et la qualité de l'eau. Ils supposent, de plus, que la question de l'affectation initiale des droits sur les ressources naturelles a été tranchée par le législateur. L'objet de cet article est de s'interroger sur cette question.

Pourquoi l'administration publique paie les agriculteurs pour produire des biens agricoles de bonne qualité sanitaire, pour ne pas polluer l'eau, pour ne pas dégrader les paysages ou pour ne pas détruire la faune et la flore alors qu'elle aurait pu obliger les agriculteurs à payer pour polluer l'eau, pour détruire la faune et la flore, pour arracher les haies et pour modifier le paysage ?

1 Contractualisation et reconnaissance de droits de polluer

La contractualisation suppose que l'Etat reconnaisse un certain nombre de droits aux agriculteurs. Le contrat permet aux individus de s'entendre sur les conditions de leurs échanges. Il suppose que les deux parties à l'échange se reconnaissent des droits sur les biens qu'ils vont s'échanger.

¹ EDJ, Université de Reims Champagne Ardenne, Faculté de sciences économiques et de gestion, 57 bis rue Pierre Taittinger 51000 Reims, et Chercheur associé au LAEP, Université de Paris 1 Panthéon - Sorbonne, <http://laep.univ-paris1.fr/facchini/index.htm>

² Selon les termes de la loi, les contrats territoriaux d'exploitation portent « sur les orientations de la production de l'exploitation, l'emploi et ses aspects sociaux, la contribution de l'activité de l'exploitation à la préservation des ressources naturelles, à l'occupation de l'espace ou à la réalisation d'actions d'intérêt général et au développement de projets collectifs de production agricole » (L. n°99-574, 9 juillet, art.4, al. 1 : C. rur. Art. L. 311-3, al.1).

PMPOA et reconnaissance d'un droit de polluer l'eau

Le programme de maîtrise des pollutions d'origine agricole (PMPOA) reconnaît que les agriculteurs peuvent polluer l'eau³. L'Etat après avoir donné aux consommateurs d'eau un droit à une eau non polluée et obligé par la loi les agriculteurs à respecter un certain nombre de normes d'installation, a modifié la structure des droits en donnant aux agriculteurs un droit de polluer que les consommateurs doivent racheter par la signature de contrats qui font désormais supporter les coûts de la mise aux normes aux contribuables. Les PMPOA instaurent donc un droit de polluer que les consommateurs rachètent par la signature de contrats.

Mesures agri-environnementales et reconnaissance d'un droit de détruire

Les mesures agri-environnementales reconnaissent aussi implicitement un droit de détruire les paysages et l'ensemble des biens environnementaux puisqu'elles obligent les non-agriculteurs à payer pour que les agriculteurs tiennent compte de l'habitat cynégétique, des haies ou de la qualité esthétique des espaces ruraux. Un peu comme dans le cas des PMPOA, l'Etat définit le paysage comme un patrimoine commun⁴ pour ensuite l'affecter aux agriculteurs qui ont le droit de le détruire puisqu'il faut que les citoyens négocient avec eux pour qu'ils protègent les espaces naturels et ruraux. Cela suppose que l'administration reconnaît un droit de propriété sur tous les biens qui constituent un paysage de qualité. Les agriculteurs ont le droit par exemple d'arracher les haies ou d'assécher une zone humide. S'ils ont ce droit, on comprend pourquoi l'Etat paie les agriculteurs pour replanter des haies et protéger les zones humides.

CTE : la synthèse

Les CTE ne sont qu'un résumé des expériences passées. Ils institutionnalisent la multifonctionnalité en attribuant implicitement une quantité de ressources aux agriculteurs qui, désormais, sont payés pour produire des biens alimentaires de qualité, pour entretenir l'espace, pour protéger les paysages de bocage, pour ne pas polluer l'eau et pour ne pas déséquilibrer les éco-systèmes. Le CTE n'existe, dans ces conditions, que parce que le pouvoir politique a préalablement reconnu un droit de détruire les paysages de bocage, un droit d'assécher les zones humides, un droit de fauche, ou un droit de polluer l'eau des nappes phréatiques. C'est la reconnaissance de ces droits qui explique pourquoi l'administration dédommage l'agriculteur. L'administration adopte un principe juste⁵ qu'elle n'applique pas dans tous les domaines puisqu'elle ne dédommage pas les propriétaires pour les servitudes qu'elle leur impose.

³ Confronté à une application défailante de la réglementation sur les installations classées, l'Etat a choisi de décaler la mise en œuvre du volet répressif en renonçant à poursuivre les élevages en infraction s'engageant dans un PMPOA. Rapport d'évaluation sur la gestion et le bilan du programme de maîtrise des pollutions d'origine agricole. Tome 1 rapport de synthèse établi en juillet 1999 (p.2). Disponible en ligne sur le site de la documentation française.

⁴ La convention européenne du paysage signée par la France le 20 octobre 2000 reconnaît que la qualité et la diversité des paysages européens constituent une ressource commune pour la protection, la gestion et l'aménagement (préambule).

⁵ Juste au sens justice commutative.

Droit de polluer versus droit à ne pas être pollué

Rien ne permet pourtant de supposer que les agriculteurs possèdent ces droits sur les biens qui constituent les aménités rurales. L'administration pourrait reconnaître aux citoyens le droit de ne pas être pollué, le droit à la protection de la faune et de la flore ou le droit à la préservation des paysages. Dans ce cas, c'est l'agriculteur qui serait obligé d'acheter les services que rendent ses droits. L'agriculteur devrait payer pour raser les haies, pour polluer l'eau (nitrate), pour détruire les écosystèmes (niches écologiques pour les oiseaux, etc.), pour assécher les zones humides ou pour faucher les champs en période de nidification.

Le principe coasien de réciprocité rappelle que la solution retenue n'est pas évidente. « *Toute la question consiste à comparer les gains qu'on retirerait de l'élimination des nuisances avec ceux qu'on obtiendrait en autorisant leur poursuite* » (Coase [1997], p.154). La question à trancher est la suivante : est-ce que la valeur de l'eau, des paysages, ou de la faune et de la flore perdue (en l'absence d'intervention) est inférieure ou supérieure à la valeur de la production agricole que l'agriculture met sur le marché en l'absence d'intervention ? L'approche coasienne pose un problème, mais avance en même temps des solutions⁶.

En l'absence de coût de transaction le choix de la règle est indifférent, car les individus adopteront naturellement la solution qui maximise le bien être social. Le pouvoir politique n'a pas à se soucier de la manière dont il distribue les droits, car la règle qu'il adoptera n'aura que des effets redistributifs.

En présence de coûts de transaction, en revanche, le choix de la règle est décisif, car il conditionne le montant des ressources mobilisées pour réaliser l'échange. Il n'est plus indifférent de donner aux citoyens un droit à ne pas être pollués ou d'attribuer aux agriculteurs un droit de polluer. L'élimination de la pollution de l'eau au moindre coût n'est plus obtenue avec n'importe quelle attribution des droits. La règle qui sera préférée sera celle qui minimise les coûts de transaction. D'un point de vue descriptif, l'administration estime donc qu'en affectant un droit de polluer l'eau, de détruire les haies, etc. aux agriculteurs, elle minimise les coûts de transaction. Elle estime qu'il est moins coûteux pour les citoyens de payer les agriculteurs pour qu'ils mettent leurs installations aux normes (éviter la pollution de l'eau), pour qu'ils protègent les habitats naturels de la faune et de la flore ou pour qu'ils reconstituent les paysages de bocage que de faire payer les agriculteurs qui souhaitent assécher les zones humides, polluer l'eau des nappes phréatiques, faucher l'herbe en période de nidification, etc..

Cette explication de la contractualisation n'est pas non plus totalement convaincante, car rien ne permet de supposer *a priori* que la règle du droit à polluer minimise le coût social, rien ne permet de penser que l'efficacité sociale soit l'objectif du pouvoir politique et rien ne permet de justifier l'idée que le pouvoir politique devrait réaliser l'efficacité. Rien *a priori* ne permet de penser que la solution adoptée minimise effectivement les coûts de transaction. Il est même possible de soutenir le contraire.

⁶ Voir sur les apports de la tradition coasienne aux débats en agriculture l'article en français de Dominique Vermersh (1996), « Externalités et politique agricole commune : une approche coasienne », **Cahiers d'économie et sociologie rurales**, n°38, pp.79-103.

2 Reconnaissance de droits à polluer et minimisation des coûts de transaction : une impasse féconde

Il est possible de soutenir le contraire car les coûts de gestion des contrats signés dans le cadre des PMPOA et des aides agri-environnementales sont élevés. Cette affirmation n'est pas soutenue par une étude des coûts de gestion des mesures agri-environnementales en France, car aucune étude de ce type n'est disponible⁷. Elle est accréditée, en revanche, par deux études faites sur des domaines similaires. L'une a été faite par le ministère de l'agriculture britannique pour évaluer les coûts de gestion des « *environmentally sensitive area* » (ESA), l'autre a été commandée par les ministères des finances et de l'industrie, de l'aménagement du territoire et de l'environnement et de l'agriculture et de la pêche et évalue le PMPOA⁸.

Les coûts de gestion des Environmentally sensitive area

L'évaluation des coûts administratifs des ESA est résumée dans le tableau 1. Le montant des aides accordées aux agriculteurs est inférieur en 1992-1993 aux coûts de gestion de la mesure par l'administration.

Tableau 1 : dépenses occasionnées par les contrats de gestion de type « *Environmentally sensitive area* » (ESA) en Angleterre (Whitby 1997 source : National Audit Office analysis of Ministry data, millions de £).

	1992-1993	1993-1994	1994-1995	1995-1996	1996-1997
paiements des agriculteurs	10,9	16,5	20,1	29,1	32,5
coûts administratifs	11,1	13,9	12,2	13,3	10,1
Total des dépenses	22,0	30,4	32,3	42,4	42,5
Pris en charge par l'UE	(2,0)	(12,7)	(9,6)	(13,3)	(14,2)

Le total des paiements pour les ESA représente 2% du total des aides reçues par les agriculteurs anglais (Whitby 1997, 1.6). Si le montant des aides est faible, le coût de gestion des aides est très élevé au regard des autres transferts gérés par des administrations similaires (Whitby 1997, 4.1). Ces coûts de gestion se répartissent en coûts de fonctionnement et en coûts de recherche et de contrôle. L'importance de ces coûts peut s'expliquer par l'usage d'experts pour monter les projets, les coûts de sensibilisation et de persuasion des agriculteurs et le caractère très précis des cahiers des charges signés par les agriculteurs. Ces coûts de promotion et de contrôle sont d'autant plus importants qu'ils conditionnent le succès de la mesure en matière de qualité des environnements naturels.

⁷ L'administration et notamment le CNASEA connaît peut être le coût de gestion des opérations locales par exemple, mais aucun rapport officiel n'a été publié sur ce sujet. La complexité de la procédure de mise en œuvre des contrats permet cependant de penser que la gestion des mesures agri-environnementales est extrêmement coûteuse.

⁸ Nous assimilons coût de transaction et coût de gestion. Le coût de gestion évalue d'une manière comptable le montant des mesures nécessaires à l'organisation de l'échange entre les citoyens et les agriculteurs.

La complexité et le caractère contractuel des procédures de répartition des crédits des ESA sont donc un bon exemple de ces déperditions administratives⁹.

Le fait que les coûts de gestion des aides financées au titre de « l'article 19 » soient plus élevés que pour des aides gérées par des administrations similaires doivent faire réfléchir les autorités politiques sur l'intérêt que les agriculteurs et les contribuables auraient à voir ce type de mesure se développer. Pour 1 euro affecté à l'agri-environnement un quart de l'aide est utilisée à la gestion de la mesure¹⁰.

Les coûts de gestion des PMPOA

Le rapport sur le PMPOA soutient que ses bases juridiques sont instables, que ses coûts dérivent et ses effets sur l'environnement sont incertains¹¹. Notre objet n'est pas de rendre l'ensemble des éléments du rapport, mais de le mettre en relation avec l'évaluation de la politique britannique. Les coûts de gestion des mesures contractuelles sont élevés. Alors que l'estimation initiale du PMPAO (jamais actualisée) évaluait les coûts de la mesure à 7,3 milliards de francs, soit une charge d'environ 4,7 milliards de francs pour les finances publiques (Etat, collectivités locales, Union européenne et agences de l'eau), le rapport montre que le coût total du programme dans son périmètre actuel devrait atteindre, selon la méthode suivie, entre 14,8 et 15,3 milliards de francs, soit un coût pour les finances publiques compris entre 9,5 et 10 milliards de francs. La contractualisation de la mise aux normes coûte cher parce que les délais de mise en œuvre sont extrêmement longs (neuf à treize mois), la procédure extrêmement complexe et les coûts de distribution des aides importants¹².

Les leçons des expériences de contractualisation pour les CTE

La contractualisation des aides agricoles accroît donc considérablement les coûts de mise en œuvre des politiques publiques. Elle augmente les coûts de déperdition¹³ et limite l'efficacité des transferts en agriculture ; si l'efficacité de la politique agricole se définit comme le rapport de l'augmentation des revenus agricoles nets au montant total des transferts assumés par les consommateurs et les contribuables (Blandford et al. [1994], p.168). Généralement, ce rapport est inférieur à 1, ce qui signifie que

⁹ Whitby M. (1997) et Whitby M. and Falconer K. (1999).

¹⁰ Consciente de l'importance de ces coûts l'administration britannique a engagé un processus de privatisation d'une partie de la procédure d'élaboration des contrats agri-environnementaux. La privatisation des ADAS participe à cette volonté de réduire les coûts de gestion. Le « National Audit Office » a en effet mis en évidence de grandes différences de performance entre les différentes agences régionales (Whitby 1997, 4.9). La privatisation ou la mise en concurrence des organismes chargés de mettre en place les contrats agri-environnementaux par le CNASEA serait une solution. Le Ministre de l'agriculture définirait l'enveloppe à dépenser. Le CNASEA annoncerait le montant à tous les organismes susceptibles de pouvoir promouvoir la mesure et de la gérer avec les agriculteurs. Le CNASEA choisirait, ensuite, les organismes qui proposent les coûts de gestion les moins élevés. Cette solution peu coûteuse à mettre en place se présente comme une perspective intéressante, même si le suivi de l'expérience de privatisation britannique reste d'un grand intérêt.

¹¹ Rapport de synthèse p.12. Disponible sur internet sur le site de la documentation française.

¹² Rapport de synthèse p.21.

¹³ L'examen de ces coûts de déperdition est extrêmement important pour l'évaluation de l'efficacité redistributive des politiques agricoles. Voir : Blandford D., Maier L. et de Gorter H. (1994), « L'efficacité de transfert des mesures de politique agricole », *Revue économie rurale*, n°220-221, mars-juin, pp.167-174.

l'équivalent subvention à la production (ESP)¹⁴ ne correspond pas exactement à ce qui est perçu par l'agriculteur. Les revenus prélevés sur les consommateurs et les contribuables ne sont pas intégralement reversés aux agriculteurs. Il existe un phénomène de déperditions distributives. En plus d'accroître les revenus des agriculteurs la politique de soutien favorise l'augmentation des revenus d'autres secteurs d'activité. Les déperditions purement administratives dues à l'application et à la gestion par la fonction publique des mesures de soutien rappellent que pour 1 euro d'aide à l'agriculteur x euros ont été dépensés pour le distribuer.

Ce résultat justifie alors l'inquiétude d'une partie des parlementaires qui lors des débats sur la loi d'orientation agricole se sont inquiétés des lourdeurs administratives que feraient peser à leurs yeux la mise en place des CTE. Les expériences passées de contractualisation tendent à leur donner raison et à conforter l'idée que rien ne permet de penser que l'attribution d'un droit à polluer minimise les coûts de transaction.

Les CTE devraient, cependant, profiter de l'expérience acquise avec les opérations locales et la mise en place de contrats types. L'attitude de l'administration vis-à-vis de la négociation sera alors décisive en matière de coût administratif. Si l'administration fait preuve d'autorité et limite le caractère véritablement contractuel de la mesure, elle limitera son coût de mise en œuvre ; si elle respecte l'esprit de la mesure, elle favorisera une dérive des coûts budgétaires. Il est donc très difficile d'affirmer que l'attribution aux agriculteurs de droits de polluer, de droits de détruire le bocage et de droits d'assécher les zones humides (etc.) s'explique par la minimisation des coûts de transaction ou la maximisation du bien être social.

Nous n'avons, par conséquent, toujours pas de justification économique de la mise en place des CTE. Nous avons cependant précisé l'enjeu de ses contrats en posant le problème en termes d'affectation des droits. La question est de savoir à qui il faut donner les droits de propriété sur la faune et la flore, les zones humides, l'eau des nappes phréatiques, les haies et l'ensemble des biens qui composent l'environnement rural.

3 Légitimité des propriétaires fonciers versus légitimité des agriculteurs

Une partie de l'économie du droit, issue du travail séminal de Ronald Coase, répond qu'il faut donner ses droits aux individus qui maximisent le bien être social. Ce critère est cependant en large partie inapplicable et arbitraire au sens où il en existe beaucoup d'autres (égalité, équité, justice). Une autre partie (minoritaire) répond qu'il faut prendre le droit au sérieux, c'est-à-dire faire respecter les droits de propriété issus de l'échange¹⁵. Elle conduit alors à penser que les droits sur les biens qui composent l'environnement rural appartiennent aux propriétaires fonciers et que les CTE ne prennent pas, pour cette raison, les droits au sérieux.

¹⁴ L'équivalent subvention à la production (ESP) mesure la valeur en termes monétaires, des transferts aux agriculteurs générés par la politique agricole. Ces transferts sont à la charge soit des consommateurs, soit des contribuables à travers un soutien des prix du marché, des aides directes et autres mesures.

¹⁵ Nous avons présenté cette tradition dans notre article « Principe de causalité et économie de la responsabilité civile », in Deffains B. (ed.), **L'analyse économique droit dans les pays de droit civil**, éditions Cujas, 2002.

De l'incomplétude des droits de propriété

Le droit de propriété est constitué d'un ensemble de droits. Onze droits composent généralement cet ensemble¹⁶ : le droit d'avoir une possession exclusive, le droit d'en faire gérer l'usage par d'autres, le droit de l'utiliser et d'en jouir, le droit de tirer un revenu de son usage par d'autres (louer), le droit à la valeur du capital, le droit à la sécurité (pas d'expropriation), le droit de transmettre (don, légation, héritage), le droit de faire défaut à l'un ou l'autre de ses droits, le devoir de s'abstenir d'utiliser cet objet d'une manière qui nuise aux autres, la responsabilité en cas de dettes et enfin des droits résiduels.

Le droit de propriété est, de plus, toujours incomplet parce que jamais totalement sécurisé. Ce sont les valeurs subjectives et non identifiables qui guident les décisions de sécurisation des droits. C'est parce que les droits de propriété ne sont pas complets et parfaitement sécurisés que l'exclusivité n'est jamais totale (Barzel 1989). Un entrepreneur peut très bien, pour cette raison, percevoir une opportunité de profit que le propriétaire du bien n'a pas saisie. L'incomplétude des droits de propriété explique alors le processus de découverte entrepreneuriale. Les individus peuvent découvrir des valeurs potentielles encore inconnue parce qu'ils perçoivent de nouvelles opportunités de profit ou sont capables d'utiliser des techniques d'exclusion moins coûteuses. L'évolution de la structure des droits de propriété s'explique donc par les changements dans les techniques d'exclusion et par les perceptions que les hommes se font de la valeur d'un bien. Ils protégeront en priorité les attributs de leur propriété qu'ils jugent les plus profitables. Le propriétaire d'un droit peut, par conséquent, très bien laisser pour un temps un attribut de son bien à la consommation collective et ne pas profiter exclusivement de son droit à l'image, de son droit de cueillette (flore), de son droit de chasse¹⁷, de son droit de pêche dans sa mare, de son droit de puiser l'eau, etc..

Ne pas profiter exclusivement de l'ensemble de ses droits ne signifie cependant pas que le propriétaire ne les possède pas légitimement. Il ne les sécurise pas parce qu'il estime qu'ils ne sont pas suffisamment profitables. Un propriétaire foncier qui juge que sa terre ne vaut que par la fertilité du fonds ne va pas forcément valoriser ses droits de chasse, de cueillette, d'image, etc.. Il laisse aux non propriétaires le droit d'y accéder sans contrepartie parce qu'il estime que les coûts d'opportunité de la sécurisation de l'ensemble de ses droits sont trop élevés. L'exclusivité d'un droit n'est pas, dans ces conditions, déterminée *a priori* et une fois pour toutes, mais définie par les opportunités de profit perçues par les propriétaires.

Logique politique versus logique de l'échange

En contractualisant avec les agriculteurs, le pouvoir politique fait comme si les agriculteurs possédaient le droit à l'image (paysage), le droit d'arracher les haies, ou le droit de puiser l'eau des nappes phréatiques. Il ne prend pas au sérieux les droits de propriété, car sous le principe d'exclusivité qui fonde le droit de propriété institué par le Code Civil, ses droits composent le panier de droits des propriétaires

¹⁶ Honoré A.M. (1961), "Ownership", in Guest A.G. (ed.), **Oxford Essays in Jurisprudence**, pp..107-128.

¹⁷ On suppose ici que le gibier est un bien joint à la propriété foncière.

fonciers¹⁸. Le propriétaire foncier devrait donc être l'interlocuteur de l'administration agricole.

Le législateur ne fait pourtant jamais intervenir le bailleur lors de la signature du contrat. Le bailleur pourrait ne pas souhaiter que son preneur signe un tel contrat parce qu'il pourrait estimer que cela va dégrader le fonds. Il n'en a pas la possibilité puisque le preneur peut imposer sa décision au bailleur sans même le prévenir¹⁹. Les CTE (comme les contrats agri-environnementaux et les PMPOA) ne s'expliquent donc pas par le respect des droits de propriété fonciers, car ils font comme si le bailleur avait donné au preneur le droit de détruire les biens qui composent sa propriété.

Les CTE obéissent au contraire à une logique de droits délégués. Le pouvoir politique donne des droits de polluer aux agriculteurs. Il attribue des droits politiquement légitimes aux agriculteurs sur des ressources pour lesquelles ils n'ont rien sacrifié. L'Etat rachète les droits de polluer aux agriculteurs parce qu'il leur a donné ces droits. Mais, il ne faut pas oublier qu'initialement, l'Etat a dépossédé le propriétaire foncier de ses droits pour les donner aux preneurs. Il existe donc une forme de circularité dans le processus de reconnaissance politique des droits. Les contribuables rachètent les droits qu'ils ont donnés aux agriculteurs et pris aux propriétaires fonciers.

Ce processus de reconnaissance politique des droits n'est pas sans conséquences sur le processus de création de richesse parce qu'il limite l'exclusivité des droits de propriété, accroît l'incertitude sur les règles de répartition des ressources et prive la société d'informations précieuses sur la capacité des aménités rurales à répondre aux besoins humains. En limitant l'exclusivité il favorise les comportements de passager clandestin et entrave l'efficacité du système institutionnel. Il prive aussi les intervenants sur le marché des calculs économiques des propriétaires fonciers qui, en achetant le sol, sacrifient une partie de leur ressource en vue d'un bénéfice. La reconnaissance politique des droits repose au contraire sur un calcul politique. L'homme politique qui attribue les droits ne sacrifie pas ses ressources, mais sacrifie une partie de l'électorat qui votera contre le décideur politique qui a défini ces droits. La délégation des droits d'usage sur les ressources n'obéit donc pas à la logique du profit monétaire mais à celle des groupes de pression qui détermine le plus souvent les décisions politiques.

La logique politique de reconnaissance des droits écarte les processus de privatisation des attributs de la propriété et empêche les individus de découvrir les techniques d'exclusion les plus profitables. La logique politique est pour cette raison irrespectueuse de l'exclusivité des droits de propriété et circulaire puisqu'elle produit son propre référent. La contractualisation des aides agricoles telle qu'elle se développe aujourd'hui repose donc sur une logique de droit de propriété délégué qui

¹⁸ Le code civil (hors servitude) reconnaît d'ailleurs aux propriétaires du sol tous ces droits, sauf le droit de chasse qui est dissocié depuis 1789 du droit sur le sol et le droit de pêche (en eaux closes).

¹⁹ La loi d'orientation agricole complète l'article L.411-27 du code rural relatif au statut du fermage en précisant le fait « *que le preneur applique sur les terres prises à bail des méthodes culturales ayant pour objet de protéger l'environnement, la qualité de l'eau ou des produits, ou de préserver la biodiversité, ne peut être invoqué à l'appui d'une demande de résiliation formée en application du présent article* ». Le CTE peut donc se faire contre l'avis du bailleur. Le bailleur est même obligé de payer les travaux engagés par le preneur qui souhaite respecter les normes inscrites dans le contrat.

se fonde sur un calcul politique sans fondements économiques. Elle est pour cette raison critiquable.

Bibliographie:

Barzel Y. (1989), **Economic Analysis of Property Rights**. New York: Cambridge University Press.

Coase R. (1997), **La firme, le marché et le droit**, chapitre 5, Le problème du coût social, pp.113-183, Diderot Multimédia. Traduction de Coase R. (1960), « The Problem of Social Cost », 3, **Journal of Law and Economics**, vol.3, 1.

Rapport d'évaluation sur la gestion et le bilan du programme de maîtrise des pollutions d'origine agricole. Tome 1 rapport de synthèse. Juillet 1999. N°99-M-018-01. Disponible en ligne sur le site de la documentation française.

Whitby M. (1997), **Protecting Environmentally Sensitive Areas**, Report by the Comptroller and Auditor General, Ministry of Agriculture Fisheries and Food.

Whitby M. and Falconer K. (1999), **Administrative Costs in Agricultural Policies: The Case of the English Environmentally Sensitive Areas**, Centre for rural economy, Research report, June 1999.