



HAL
open science

LA PAC, les PSE et les biens publics environnementaux en agriculture

Pierre Dupraz, Yann Desjeux, Alban Thomas, Michel Pech

► To cite this version:

Pierre Dupraz, Yann Desjeux, Alban Thomas, Michel Pech. LA PAC, les PSE et les biens publics environnementaux en agriculture. L'agriculture et les paiements pour services environnementaux : quels questionnements juridiques?, Université de Rennes 1 (UR1). FRA., Oct 2012, Rennes, France. pp.13 slides. hal-01208929

HAL Id: hal-01208929

<https://hal.science/hal-01208929>

Submitted on 6 Jun 2020

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.

L'agriculture et les paiements pour services environnementaux: quels questionnements juridiques

Rennes le 25 octobre 2012
Institut de l'Ouest: Droit et Europe

LA PAC, les PSE et les biens publics environnementaux en agriculture

Pierre Dupraz,

INRA-Agrocampus Ouest, UMR1302 SMART, F-35000 Rennes

Yann Desjeux

INRA-Agrocampus Ouest, UMR1302 SMART, F-35000 Rennes

Alban Thomas

INRA-Université Toulouse 1, UMR1081 LERNA, F-31000 Toulouse

Michel Pech

INRA-Agrocampus Ouest, UMR1302 SMART, F-35000 Rennes



ALIMENTATION
AGRICULTURE
ENVIRONNEMENT



Introduction

- **Un parti pris: des aides PAC justifiée par la production de biens publics**
 - Ajuster l'offre à la demande ? Définition des biens publics et défaillances du marché
 - Biens publics locaux, biens publics globaux et financement des politiques: peut-on faire payer les bénéficiaires ?
 - Conditions locales de production et information imparfaite: quels instruments de politique ?
- **L'analyse économique et le droit: des incompréhensions certaines**
 - Une distribution souvent implicite des droits de propriété
 - Des difficultés à mesurer le coût des modifications de cette distribution

La PAC et les Biens Environnementaux: éléments d'évaluation

- **Une prise en compte croissante des priorités environnementales européennes par la PAC**
 - Années 1970: aides aux zones défavorisées
 - Années 1990: début du découplage du soutien public de la production et généralisation des aides agro-environnementales.
 - Années 2000: conditionnalité des aides directes et approfondissement du découplage.
- **Des inefficacités économiques: « l'environnement ne paie pas! »**
 - Mauvaise prise en compte de la demande des différents types de biens environnementaux
 - Insuffisance des incitations: i) contradictions avec le principe pollueur payeur, ii) faiblesse des sanctions.
 - Des coûts de transactions mal connus, mais élevés pour l'administration et les entreprises.

Définition d'un bien public

L'usage d'un bien public par un agent économique, à des fins de production et/ou de consommation, n'empêche pas son usage par d'autres agents.

Ainsi quand un bien public est disponible pour un usager, il est disponible sans coût (ou à un coût bien moindre) pour d'autres usagers.

- *Exemple du phare (pour les marins)*

Exemple de la pollinisation par un essaim d'abeilles

- L'apiculteur ne peut pas exclure ses voisins de ce service et le leur faire payer : il s'agit d'un bien public.
- Ce bien bénéficie aux agriculteurs et aux jardiniers dans un rayon qui reste limité : il s'agit d'un bien public local.
- Ce bien public est produit conjointement à la production de miel : si cette activité est rentable, il n'est pas nécessaire de rémunérer le service de pollinisation.
- Si le miel n'est plus rentable, il peut être plus avantageux pour les voisins de payer ensemble le service de pollinisation à l'apiculteur plutôt que de changer de productions.
- Il n'est pas sûr que les voisins se mettent d'accord...
Personne n'est pas certain que les autres cotiseront aussi et la pollinisation n'a pas la même valeur pour chacun.

Caractéristiques et valeur d'un bien public

1) L'exclusion impossible des usagers

signifie que l'accès à la jouissance du bien public par tel ou tel agent économique ne peut pas être empêché.

Il est donc difficile d'établir et de défendre des droits de propriété, donc de faire payer les usagers pour produire ou entretenir le bien public.

2) La non-rivalité entre les différents usagers

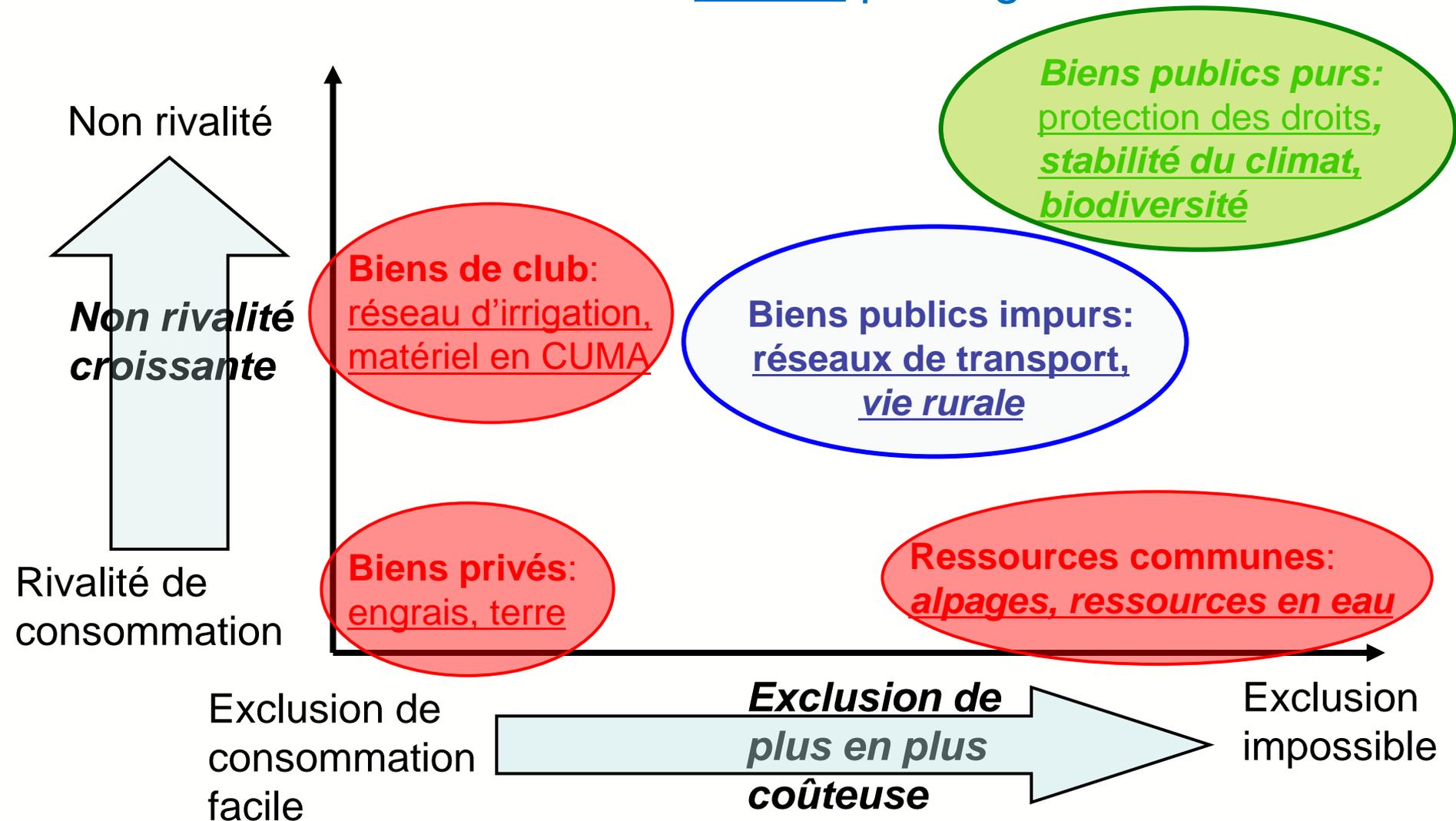
signifie que l'usage du bien public par un agent ne détériore pas son usage par un autre agent.

La valeur d'un bien public est donc la somme des avantages plus ou moins grands qu'en tirent simultanément les différents usagers.

3) Pour un bien privé, la consommation est rivale et l'exclusion des consommateurs est facile et peu coûteuse.

La valeur d'un bien privé est la même pour chaque acheteur et pour chaque fournisseur: c'est le prix de marché.

Diversité des biens utilisés par l'agriculture



La gestion des biens publics

Le problème du passager clandestin (exclusion impossible) :

L'autorité et l'intervention de l'Etat sont souvent requises.

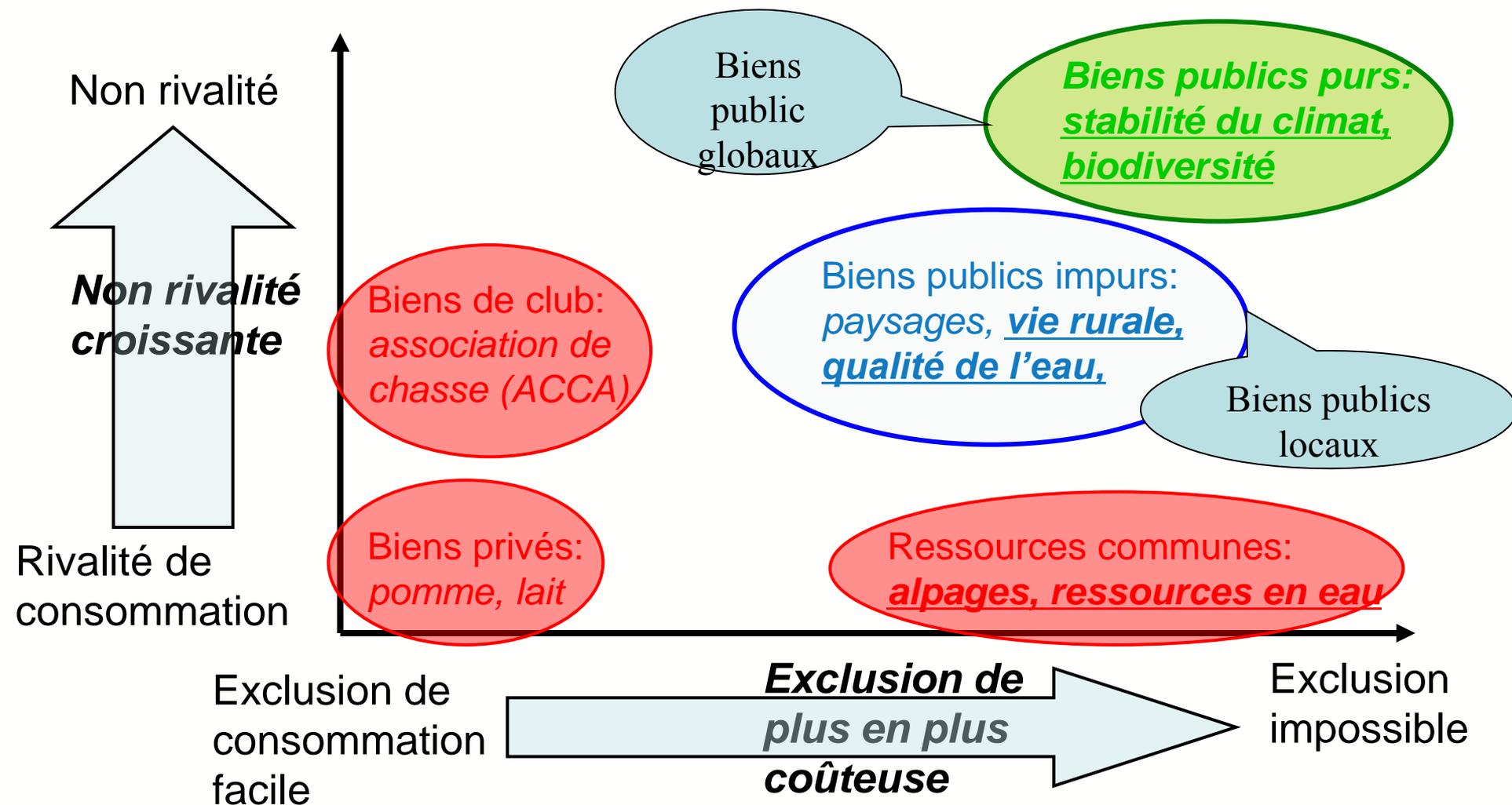
- Pour établir des droits d'usage sur les ressources communes (et organiser des marchés de droits) : quotas de pêche, d'irrigation
- Pour imposer aux contribuables le financement par l'impôt des biens non rivaux

Le problème de la non rivalité : Une coordination est nécessaire pour connaître et organiser la production du bien public à un niveau optimal.

- Recenser et sommer les avantages procurés par le bien non rival
- Comparer cette somme à son coût pour différents niveaux de production
- Payer les fournisseurs (ex: séquestration du carbone)

La production non intentionnelle : certains biens publics, comme la beauté de certains paysages (ou la pollinisation) peuvent être fournis à un niveau satisfaisant de manière jointe à des biens marchands comme le vin (ou le miel).

Diversité des biens *produits ou affectés* par l'agriculture



Biens publics locaux et biens publics globaux

Bien local : les bénéficiaires du bien local appartiennent à un territoire limité (qualité de l'eau, paysage, cohésion sociale, défense nationale)

Le financement et la gestion du bien public doivent logiquement relever de la collectivité territoriale correspondante.

Bien global : l'ensemble des bénéficiaires dépasse largement les frontières, même si sa production/sa dégradation est ancrée dans des territoires restreints (biodiversité, stabilité du climat, santé):

Une coordination internationale est nécessaire, certains Etats ont la tentation du passager clandestin.

La PAC pourrait s'attacher davantage au soutien des services de l'agriculture aux biens publics globaux

Les règles actuelles de financement et de décision de la PAC conduisent chaque Etat membre de privilégier ses biens publics locaux.

La (non-) prise en compte de la demande des biens environnementaux affectés par l'agriculture

- Le marché inopérant pour les biens publics: les pouvoirs publics doivent agréger la demande, déterminer l'optimum en fonction des caractéristiques de l'offre et le mettre en œuvre.
- Les paiements des MAE et les sanctions de la conditionnalité ne sont basées que sur des caractéristiques d'offre: seul le choix des mesures à mettre en œuvre peut refléter des priorités nationales ou régionales.
- La subsidiarité et le mode de financement de la PAC impliquent un fort biais, observé partout, en faveur des biens publics locaux, donc vers le bien-être et le développement locaux:
 - Le cofinancement européen est davantage dirigé vers la qualité de l'eau et des paysages, éventuellement couplés à la qualité des produits, plutôt que vers la séquestration du carbone ou la biodiversité.
 - En réaction (?), le bilan de santé a élevé le taux de cofinancement européen des biens publics globaux.

Déficits d'incitation criants

- **Les MAE sont les seuls instruments ciblés sur les objectifs environnementaux, mais leur budget relatif reste faible:** de l'ordre de 10% des paiements agricoles (7% avant 2007), en augmentation de 10% à 20% pour 2010-2013 (bilan de santé).
- MAE en pratique
 - Grande hétérogénéité des programmes et fardeau administratif
 - Poids significatif des objectifs non environnementaux
 - Prévalence de la réduction des pollutions diffuses (**PPP**)
- **Compte tenu de l'importance du premier pilier, l'introduction de la conditionnalité obligatoire des aides est une politique environnementale de bien plus grande ampleur que les MAE. Mais**
 - Les systèmes les plus polluants (maraîchage, élevage hors sol) échappe à la conditionnalité.
 - Les faibles taux d'inspection (1%) et la décroissance des paiements découplés dans le temps érodent son caractère incitatif.

Propositions pour une PAC environnementale

Concentrer les efforts sur les biens publics globaux et nationaliser/régionaliser le soutien découplé au revenu des agriculteurs et le financement des biens publics locaux:

- 1. Concentrer des « aides aux zones défavorisées » sur les zones agricoles Natura 2000 et le réseau écologique, avec une conditionnalité appropriée et un financement 100% UE.**
- 2. Aller vers un système de paiement européen de la séquestration nette de carbone (augmentation de la matière organique des sols et des cultures pérennes moins émissions de gaz à effet de serre).**
- 3. Réserver les MAE/aides structurelles aux adaptations**
 - pour la lutte contre l'érosion et la dégradation des sols.
 - pour concilier performances économiques et environnementales (exemple du Saint-Nectaire: articulation entre action commerciale, qualité du fromage et exigence environnementale de l'AOC).