



DIRECTION GÉNÉRALE DES POLITIQUES
DÉPARTEMENT THÉMATIQUE B: POLITIQUES STRUCTURELLES ET
DE COHÉSION

AGRICULTURE ET DÉVELOPPEMENT RURAL

QUELS OUTILS POUR LA POLITIQUE
AGRICOLE EUROPÉENNE AFIN
DE FAVORISER LA FOURNITURE
DE BIENS PUBLICS?

ÉTUDE

Ce document a été demandé par la commission de l'agriculture et du développement rural du Parlement européen.

AUTEURS

Mme Kaley Hart, M. David Baldock, IPEE
M. Peter Weingarten, M. Bernhard Osterburg, vTI
M. Andrea Povellato, M. Francesco Vanni, INEA (Institut national d'économie agricole, Italie)
M. Corrado Pirzio-Biroli, Mme Alison Boyes, Fondation RISE (soutien à l'investissement rural en Europe)

ADMINISTRATEURS RESPONSABLES

M. Albert Massot
Département thématique B: Politiques structurelles et de Cohésion
Parlement européen
B-1047 Bruxelles
E-mail: poldep-cohesion@europarl.europa.eu

ASSISTANCE ÉDITORIALE

Mme Catherine Morvan

VERSIONS LINGUISTIQUES

Original: EN
Traductions: DE, FR.

À PROPOS DE L'ÉDITEUR

Pour contacter le Département thématique B ou s'abonner à sa lettre d'information mensuelle, merci d'écrire à l'adresse suivante: poldep-cohesion@europarl.europa.eu

Manuscrit achevé en mai 2011.
Bruxelles, © Union européenne, 2011.

Ce document est disponible sur Internet à l'adresse suivante:
<http://www.europarl.europa.eu/studies>

CLAUSE DE NON-RESPONSABILITÉ

Les opinions exprimées dans le présent document relèvent de la seule responsabilité de l'auteur et ne reflètent pas nécessairement la position officielle du Parlement européen.

Reproduction et traduction autorisées, sauf à des fins commerciales, moyennant mention de la source, information préalable de l'éditeur et transmission d'un exemplaire à celui-ci.



DIRECTION GÉNÉRALE DES POLITIQUES INTERNES
DÉPARTEMENT THÉMATIQUE B: POLITIQUES STRUCTURELLES ET
DE COHÉSION

AGRICULTURE ET DÉVELOPPEMENT RURAL

QUELS OUTILS POUR LA POLITIQUE
AGRICOLE EUROPÉENNE AFIN
DE FAVORISER LA FOURNITURE
DE BIENS PUBLICS?

ÉTUDE

Contenu

L'agriculture joue un rôle important dans la fourniture d'un large éventail de biens publics en Europe, notamment en ce qui concerne l'environnement et la vitalité des zones rurales. Nous avons besoin de politiques adaptées garantissant pour le futur la fourniture adéquate de biens publics. La politique agricole commune pourrait jouer un rôle essentiel à cet égard. Ce rapport étudie certaines questions relatives à la réorientation de la PAC dans ce but et montre comment celle-ci pourrait être modifiée afin de contribuer plus efficacement à la fourniture de biens publics à l'avenir.

TABLE DES MATIÈRES

LISTE DES ABRÉVIATIONS	5
LISTE DES TABLEAUX	9
LISTE DES FIGURES	9
SYNTHÈSE	11
1. HISTORIQUE ET CONTEXTE	21
2. BIENS PUBLICS ASSOCIÉS À L'AGRICULTURE	23
2.1. Biens publics associés à l'agriculture	23
2.2. Preuves de l'insuffisance de l'approvisionnement en biens publics	26
2.3. Mesures politiques actuelles pour la fourniture de biens publics	32
3. CONCEVOIR DES OUTILS POLITIQUES POUR LA FOURNITURE DE BIENS PUBLICS LIÉS À L'AGRICULTURE	43
3.1. Propositions existantes concernant la PAC après 2013	44
3.2. Questions à l'étude et hypothèses	46
3.3. Clarté concernant les objectifs stratégiques de la future PAC	47
3.4. Obtenir des résultats avec efficacité et efficience	54
3.5. Questions budgétaires et de financement	68
4. UNE STRUCTURE ET DES OUTILS POLITIQUES POUR LA FOURNITURE DE BIENS PUBLICS AMÉLIORÉS	75
4.2. Incidences des propositions	88
5. MESURES HORS PAC POUR LA FOURNITURE DE BIENS PUBLICS	93
5.1. Habitats de réserve	93
5.2. Contrats pour les services de gestion des eaux	95
6. CONCLUSIONS ET PRINCIPALES RECOMMANDATIONS	99
RÉFÉRENCES	103
Liste des communications, directives, règlements et stratégies cités dans le rapport	113
Annexe 1: Données montrant l'insuffisance de la fourniture de biens publics	117
Annexe 2: Remerciements	123

LISTE DES ABRÉVIATIONS

6PAE	6 ^e plan d'action pour l'environnement
AC	accord de coopération
ADAS	Agricultural Development and Advisory Services (Services de développement et de conseil pour l'agriculture)
ADE	Aide à la décision économique
AEE	Agence européenne pour l'environnement
AGRI	commission de l'agriculture et du développement rural du Parlement européen
AOP	appellation d'origine protégée
BBOP	Business and Biodiversity Offsets Programme (programme de compensation pour les entreprises et la biodiversité)
BCAE	bonnes conditions agricoles et environnementales
CCE	Cour des comptes européenne
CCNUCC	convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques
CCSE	cadre commun de suivi et d'évaluation
CFP	cadre financier pluriannuel
CH₄	méthane
CLA	Country Land and Business Association (Association des propriétaires ruraux, Royaume-Uni)
CO₂	dioxyde de carbone
DCE	directive-cadre sur l'eau
EBCC	European Bird Census Council (Conseil européen pour le recensement des oiseaux)
EEB	l'économie des écosystèmes et de la biodiversité
ERMG	exigences réglementaires en matière de gestion
FEADER	Fonds européen agricole pour le développement rural
FEDER	Fonds européen de développement régional
FEOGA	Fonds européen d'orientation et de garantie agricole
GAL	groupe d'action locale
GES	gaz à effet de serre (émissions)

IAMO	Institute for Agricultural Development in mid and eastern Europe (Institut pour le développement de l'agriculture en Europe centrale et orientale)
IGP	indication géographique protégée
ILUC	Indirect Land Use Change (changement indirect de l'affectation des terres)
IRENA	rapport sur les indicateurs d'intégration des préoccupations environnementales dans la politique agricole
JRC	Centre commun de recherche
LIFE+	instrument financier de l'UE pour l'environnement
LUC	Land Use Change (changement de l'affectation des terres)
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OMC	Organisation mondiale du commerce
PAC	politique agricole commune
PDR	programme de développement rural
PUE	paiement unique par exploitation
RED	Renewable Energy Directive (directive sur les énergies renouvelables)
REDR	Réseau européen de développement rural
RICA	Réseau d'information comptable agricole
RPUS	régime de paiement unique à la surface
RSPB	Royal Society for the Protection of Birds (Société royale pour la protection des oiseaux)
SAC	Scottish Agricultural College (école écossaise d'agriculture)
SCA	service de conseil agricole
SEBI	Streamlining European 2010 Biodiversity Indicators (rationalisation des indicateurs européens de la biodiversité pour 2010)
SER	Conseil social et économique des Pays-Bas
SIGC	système intégré de gestion et de contrôle
STG	spécialité traditionnelle garantie
UE	Union européenne

UE-12	les douze États membres qui ont rejoint l'Union européenne depuis 2004
UE-15	les quinze États membres de l'Union européenne avant l'élargissement de 2004
UE-27	les vingt-sept États membres de l'Union européenne
VNE	valeur naturelle élevée
ZD	zone défavorisée

LISTE DES TABLEAUX

TABLEAU 1: Les principaux biens publics associés à l'agriculture	25
TABLEAU 2: Objectifs législatifs et politiques de l'UE liés aux biens publics	31
TABLEAU 3: Utilisation de l'article 68 par les États membres en faveur de l'environnement	37
TABLEAU 4: Mesures du second pilier susceptibles de contribuer à la fourniture de biens publics	39
TABLEAU 5: Avantages et inconvénients des différentes approches pour la fourniture des mesures du groupe 2	84
TABLEAU 6: Révisions éventuelles des normes BCAE actuelles	87

LISTE DES FIGURES

FIGURE 1 Classification possible des mesures axées sur la fourniture des biens publics au sein de la future PAC	86
---	----

SYNTHÈSE

Historique et contexte

L'agriculture joue un rôle important dans la fourniture d'un large éventail de biens publics en Europe. Ceci est mentionné à la fois dans le «rapport Lyon» sur l'avenir de la PAC après 2013 et dans le «rapport Dess», actuellement en cours d'examen au Parlement européen.

La communication de la Commission européenne de novembre 2010 intitulée «La PAC à l'horizon 2020: alimentation, ressources naturelles et territoire - relever les défis de l'avenir» (COM (2010) 672 final) a fixé trois objectifs principaux à la PAC pour 2020: une production alimentaire viable, une gestion durable des ressources naturelles et des mesures en faveur du climat, et un développement territorial équilibré. Ces trois objectifs sont liés à la fourniture de biens publics, sous une forme ou une autre, par les gestionnaires des terres.

Ce sujet a été développé dans une lettre commune sans précédent datée du 11 mars 2011 et rédigée par les commissaires Ciolos (agriculture), Potočnik (environnement) et Hedegaard (action pour le climat). Ils soulignent que «la PAC est un instrument efficace dont l'UE dispose pour s'orienter vers une gestion plus durable des ressources naturelles» et qu'elle «devrait constituer un moyen d'aider les États membres à atteindre les objectifs environnementaux et climatiques, notamment en ce qui concerne la biodiversité, l'eau et le sol» et que «pour fournir des biens publics, l'agriculture doit être un secteur viable et compétitif».

Cependant les propositions visant à transformer ces idées générales en politiques et instruments plus spécifiques qui pourraient être appliqués dans le cadre de la PAC restent plutôt vagues. Ce rapport, commandé par le Parlement européen, étudie certaines des questions soulevées par une orientation plus précise de la PAC vers les biens publics, et formule des recommandations sur la façon dont la PAC pourrait être restructurée dans le temps afin de fournir des biens publics plus efficacement.

Biens publics associés à l'agriculture

En Europe, les principaux biens publics associés à l'agriculture peuvent être résumés comme suit:

- biodiversité environnementale, notamment des terres agricoles, qualité et disponibilité de l'eau, fonctions du sol, qualité de l'air, stabilité du climat (réduction des émissions de gaz à effet de serre et augmentation du stockage du carbone), résilience aux inondations et aux feux;
- paysages agricoles appréciés pour leur valeur culturelle;
- vitalité des zones rurales (durabilité sociale, économique et culturelle et dynamisme des sociétés rurales);
- bien-être des animaux d'élevage;
- sécurité alimentaire (particulièrement la capacité de produire durablement des aliments à l'avenir).

Élaboration d'objectifs et de lignes directrices pour la fourniture de biens publics associés à l'agriculture

Dans le cadre de la PAC, il existe depuis 1985 des mesures politiques visant à encourager la fourniture de biens publics environnementaux. La PAC s'écologise encore avec la réforme MacSharry en 1992, puis avec l'Agenda 2000 et les réformes Fischler de 2003-2004, et enfin avec le bilan de santé de 2008.

Le débat qui s'est tenu jusqu'à maintenant, à la fois au sein des institutions de l'UE et des principaux groupes d'intérêt, montre que la fourniture des biens publics va prendre plus d'importance en tant qu'objectif de la PAC. On peut donc anticiper une écologisation plus poussée dans le cadre de la prochaine réforme, même si les avis divergent quant à sa portée et à la façon de procéder.

Si la fourniture de biens publics devenait un objectif stratégique de la future politique, cela constituerait une innovation de la PAC. Pour intégrer ce concept parmi les autres objectifs de la PAC, comme un secteur agroalimentaire compétitif, il doit être inscrit dans les règlements principaux de la PAC. Il faudrait que ceux-ci indiquent explicitement l'ensemble des biens publics environnementaux et autres concernés. Il serait également utile de préciser dans un même texte les buts et les objectifs applicables à l'environnement rural qui ont été fixés dans la législation européenne (ainsi que leurs calendriers de mise en œuvre). Il faudrait prévoir un système transposant les objectifs communautaires généraux en objectifs plus spécifiques, applicables au niveau des États membres.

Ce nouveau type d'approche exige un cadre européen cohérent, couvrant non seulement la PAC mais également l'interaction avec les autres objectifs politiques de l'UE ayant une influence (positive ou négative) sur la compétitivité et la durabilité de l'agriculture et sur le développement rural. Citons les politiques en matière d'environnement, de changement climatique, d'énergie, de développement régional, de recherche et développement, de santé et de consommation, de fiscalité, et les différentes sources de financement (particulièrement au niveau de l'UE et au niveau national). Un cadre européen cohérent doit prendre en considération la dimension internationale de tels objectifs.

Il est probable que l'on établira un ensemble global de lignes directrices stratégiques applicables à tous les principaux fonds de l'UE pour le prochain cadre financier pluriannuel (CFP) à partir de 2014, ainsi que l'a proposé un groupe de commissaires. Ces lignes directrices constitueraient une bonne occasion d'énoncer les objectifs des biens publics et leur pertinence par rapport aux différents fonds, dans le cadre d'une structure intégrée. Il faudrait que ces lignes directrices précisent les différents biens publics et les types de gestion des terres nécessaires pour les fournir et qu'elles soient liées à des indicateurs de résultat, des systèmes de conseil, de suivi et d'évaluation. Il serait alors demandé aux États membres d'élaborer sur cette base des stratégies générales de fourniture de biens publics individuels. Les lignes directrices indiqueraient par exemple la contribution attendue du secteur de l'agriculture ou de la sylviculture aux objectifs fixés en matière de biodiversité ou de changement climatique.

L'introduction et l'application de cette nouvelle approche ne sera pas simple et suscitera des controverses. On pourrait assister au développement de tensions et de conflits, notamment entre fourniture des biens publics et compétitivité, ou encore au niveau des différentes formes de biens publics. Citons par exemple l'objectif de l'UE consistant à produire 10 % de tous les carburants destinés aux transports à partir de sources d'énergie renouvelables d'ici 2020. La plupart d'entre eux sont aujourd'hui des biocarburants provenant de cultures agricoles. Les données tendent de plus en plus à montrer que cette

mesure n'est pas efficace pour réduire les émissions de gaz à effet de serre. À cause du changement indirect de l'affectation des terres (ILUC), provoqué par l'augmentation des plantations de cultures de «première génération», comme le maïs et le colza, les émissions de gaz à effet de serre ne vont probablement pas baisser dans la proportion exigée par la directive sur les énergies renouvelables (RED) et pourraient même augmenter. Si l'on demande d'augmenter les cultures destinées à fournir de l'énergie, il est probable que des pâturages ou autres terres non cultivées seront affectées à la production arable.

D'autres éléments, en dehors de la PAC, pourraient également contribuer au développement de la fourniture de biens publics, comme l'investissement dans la recherche et la technologie. Toute stratégie sérieuse d'atténuation du changement climatique doit prendre en compte l'importance des émissions de méthane, sous-produit de l'élevage, et s'accompagner de cadres visant à les réduire avec le temps. La recherche jouera un rôle moteur dans la réduction des émissions provoquées par la digestion des animaux et la découverte de moyens d'utiliser les déchets organiques pour remplacer les engrais inorganiques et/ou produire efficacement du biogaz. Les mesures incitatives propres à favoriser un cercle vertueux de gestion améliorée des déchets et des économies d'énergie peuvent être élaborées en associant des politiques agricoles, climatiques et de développement rural. De même, les politiques régionales de l'emploi et sociales peuvent contribuer à renforcer la vitalité des zones rurales à plusieurs niveaux.

Élaboration d'un ensemble d'instruments politiques

Nous aurons besoin de politiques et de mesures de sauvegarde au niveau européen pour garantir que l'on accorde suffisamment d'importance à la fourniture de biens publics et que celle-ci n'est pas oubliée au profit d'autres objectifs. Ces politiques incluront des approches différentes mais complémentaires comme la conditionnalité, l'affectation d'une proportion des fonds de l'UE aux biens publics, l'introduction de nouvelles mesures spécifiques, par exemple la jachère écologique, dans tous les États membres, et le renforcement des réglementations pertinentes au niveau de l'UE et des États membres.

Les situations et les priorités sont très différentes en Europe; les États membres et les régions adopteront donc des approches différentes par rapport à la fourniture de biens publics. Ce système est approprié jusqu'à un certain point, mais doit être contrebalancé par une communication efficace d'informations et un contrôle des plans et mesures des États membres exercé par la Commission, notamment pour les primes incitatives. Ceci garantit l'efficacité des mesures et leur compatibilité avec le droit de l'UE mais maintient également des conditions équitables et un équilibre entre la fourniture de biens publics et d'autres objectifs stratégiques. Les objectifs de l'UE devront être mesurés par rapport aux aspirations nationales et locales et respecter la cohésion territoriale. Les gouvernements devront à leur tour travailler avec les agriculteurs et se montrer sensibles à leur viabilité économique et leurs aspirations professionnelles.

L'efficacité et l'efficience des mesures politiques relatives à la fourniture de biens publics dépendent de nombreux facteurs, comme la conception et l'orientation de la politique, les objectifs visés, la capacité administrative, les données, les conseils, le suivi et l'évaluation ou encore l'adéquation des ressources budgétaires. Il convient d'associer mesures réglementaires et mesures incitatives. Nous avons besoin d'une solide base réglementaire s'appliquant à toutes les exploitations, ainsi que de normes de gestion conditionnant les paiements de la PAC, par exemple les normes des bonnes conditions agricoles et environnementales (BCAE). Trois catégories de soutiens sont nécessaires dans le cadre de la PAC pour les agriculteurs ou autres gestionnaires de terres dont la contribution excède cette base. Il s'agit des paiements liés à la surface (essentiels pour la fourniture à venir de

biens publics environnementaux), des aides à l'investissement dans les infrastructures ainsi que des services de vulgarisation, de conseil et du renforcement de la capacité. Ces mesures doivent apporter un soutien suffisant, propre à encourager une gestion environnementale adaptée, et être conçues de façon à favoriser leur utilisation, étant entendu que le succès repose souvent sur de bons conseils.

Il est essentiel que tous les financements de la PAC respectent un principe: les conséquences sur les biens publics des mesures dont l'objectif est autre que favoriser la fourniture de biens publics doivent être prises en compte et il faut éviter toute dégradation de l'environnement, dans toute la mesure du possible, comme le stipule l'article 11 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. Ceci est notamment le cas au niveau des programmes dans lesquels il est nécessaire de mettre en place des mesures de sauvegarde plus strictes en faveur des terres protégées ou à valeur naturelle élevée (VNE). Toutefois, l'enjeu principal reste peut-être l'évaluation des conséquences nettes sur l'environnement lorsqu'un renforcement de la production de biens publics s'accompagne d'une agriculture moins intensive dans certaines zones mais plus intensive dans d'autres zones. Les mesures relatives au changement climatique ne doivent pas conduire à des fuites de carbone entraînant la délocalisation de la production (bétail par exemple) afin de contourner la législation de l'UE. Cela peut s'observer chez les entrepreneurs européens à la recherche d'une compétitivité plus élevée hors de l'UE ou chez les agriculteurs ou entreprises étrangers prenant l'avantage sur les fournisseurs européens. Les émissions globales ne seront pas réduites et il pourrait en résulter une pression sur des habitats utiles à l'UE comme les prairies ou les forêts.

Les mesures de soutien à la marchandisation de caractéristiques spécifiques des biens privés peuvent favoriser la création de marchés pour ces caractéristiques et pallier ainsi les défaillances du marché. Par exemple, les programmes de l'UE appelés AOP (appellation d'origine protégée), IGP (indication géographique protégée) et STG (spécialité traditionnelle garantie) sont susceptibles de stimuler la «vitalité des zones rurales» dans les régions concernées. Un label de bien-être animal, actuellement en discussion au sein de l'UE, pourrait faire bénéficier les éleveurs produisant dans le respect du bien-être des animaux de prix plus élevés pour leurs produits, incitant ainsi au respect du bien-être des animaux.

Il faudra gérer les synergies et les conflits entre biens publics. Par exemple, les mesures visant à réduire les émissions nettes de gaz à effet de serre (GES) par kilogramme de viande ou de lait produit supposent souvent des rendements plus élevés à l'hectare, des cycles de production courts et parfois un recours accru aux nouvelles technologies et à la génétique, éléments susceptibles de se révéler incompatibles avec la fourniture d'un niveau élevé de biodiversité.

En général, plus les actions de gestion sont ciblées et adaptées aux régions spécifiques dans lesquelles elles sont nécessaires, meilleurs sont les résultats obtenus sur le plan de l'environnement. L'expérience suggère également que, dans certaines circonstances, les coûts du ciblage peuvent être compensés par des économies résultant de réductions de la surface des terres à gérer afin d'atteindre l'objectif environnemental (comme la protection des espèces des champs en déclin). Certaines actions peuvent néanmoins permettre d'atteindre des résultats en matière de biens publics sans qu'une telle personnalisation et un tel ciblage soient nécessaires et de nombreux biens publics environnementaux sont fournis plus efficacement si l'action s'applique à de nombreuses exploitations. En outre, le ciblage peut parfois s'avérer difficile et relativement coûteux, puisqu'il nécessite des données, un travail administratif et des coûts de transaction. Les conséquences pour les éleveurs sont variables mais dans certains cas plus importantes. Il convient donc d'associer des mesures simples, peu ciblées et appliquées horizontalement sur de grandes zones à

des actions plus précises et plus personnalisées, à condition qu'elles contribuent efficacement à atteindre les résultats.

Plusieurs éléments relatifs à l'élaboration de la politique influent sur les résultats susceptibles d'être obtenus sur le terrain. On peut citer le mode d'application de la politique par les gestionnaires des terres (obligatoire ou sur la base du volontariat), l'existence d'accords contractuels, les exigences liées aux mesures d'incitation (annuelles ou pluriannuelles) ou encore le mode de fonctionnement des mesures. Actuellement, les seules mesures environnementales obligatoires de la PAC sont les normes de BCAE dans le cadre de la conditionnalité. Leur coût est à la charge du gestionnaire des terres. Dans le cadre du pilier 2 de la CAP, les systèmes agroenvironnementaux volontaires constituent la mesure la plus importante de fourniture des biens publics environnementaux, mais il en existe d'autres, comme l'aide à la sylviculture. Les exploitants agricoles n'ont souvent pas assez recours à ces paiements volontaires pour garantir une couverture suffisante, en partie à cause d'un manque d'expertise environnementale adaptée à la région, de mesures d'incitation socio-économiques appropriées, de formation, de promotion et de confiance en la pérennité du soutien de la société.

Plusieurs questions concernant les conditions liées aux paiements de la PAC doivent être résolues afin d'améliorer la situation existante en ce qui concerne les biens publics. La définition actuelle de la «surface agricole admissible» manque de clarté et entraîne d'importantes différences d'interprétation entre les règlements pertinents du Conseil et parmi les auditeurs et les États membres, eu égard à l'admissibilité au bénéfice de l'aide d'importantes zones de terres agricoles ayant une valeur environnementale et pouvant ainsi être exclues des paiements directs. Deux autres questions relatives à l'admissibilité sont en discussion: la définition des «exploitants en activité» et le «plafonnement» des paiements directs au-delà d'un certain seuil de montant. Du point de vue de l'environnement, l'aide devrait être proportionnelle aux biens publics fournis, quel que soit le degré d'activité de l'exploitant et la taille de l'exploitation. La définition de l'exploitant en activité dans les règlements actuels et l'absence d'exigence de plafonnement du paiement unique par exploitation le permettent aujourd'hui.

Questions budgétaires et de financement

L'importance du financement nécessaire pour la fourniture de biens publics, dans les proportions suggérées par de nombreux objectifs de l'UE, va bien au-delà de la dotation actuelle dans le budget de la PAC. Des études indiquent qu'un engagement sérieux en faveur d'une amélioration de la qualité de l'environnement en Europe, reposant principalement sur les primes incitatives, pourrait nécessiter jusqu'à 30 à 40 milliards d'euros par an.

La fourniture de biens publics sur les exploitations européennes pourrait être renforcée par une répartition des fonds des piliers 1 et 2 à la fois entre les États membres et entre les exploitations répondant aux ambitions dans ce domaine et aux besoins correspondants sur le terrain. La logique de répartition actuelle ne prend pas en considération la fourniture des biens publics parce qu'elle est fondée sur les dépenses antérieures. Les dotations dans le cadre de la future PAC devront tenir compte beaucoup plus explicitement de la fourniture de biens publics. La division du budget de la PAC entre le pilier 1 et le pilier 2 doit également être modifiée afin d'exprimer les priorités relatives aux biens publics. La réforme actuelle constitue une bonne occasion de s'orienter dans cette direction, même si ce processus doit être entrepris progressivement afin d'éviter trop de bouleversements et d'oppositions politiques. Il convient de fixer de nouveaux critères d'allocation, adaptés aux multiples rôles de l'agriculture et de la gestion des terres.

Pour de nombreux exploitants, les bases de la rémunération sont décisives pour leur revenu et leur volonté de fournir des biens publics. La formule agroenvironnementale actuelle consiste à calculer les paiements sur la base du coût supplémentaire et du manque à gagner supportés par l'exploitant pour se conformer aux mesures pertinentes (conformément aux règles relevant de la catégorie verte de l'OMC). Il est important que les incitations soient suffisantes pour encourager les exploitants à recourir aux mesures volontaires, notamment si les prix des produits agricoles de base augmentent. Dans certains cas, il conviendrait par exemple d'accorder une plus grande importance aux coûts fixes. Étant donné les enjeux liés à l'élaboration des niveaux de paiements propres à garantir le niveau de participation désiré dans le temps, il serait utile que la Commission établisse des lignes directrices relatives à la mise en place de mesures d'incitation efficaces.

En théorie, ceux qui bénéficient des biens publics devraient globalement correspondre à ceux qui en supportent le coût en tant que contribuables, conformément au principe de l'équivalence fiscale et à l'esprit de subsidiarité. En pratique, le principal enjeu consiste à distinguer les biens publics régionaux, nationaux et européens et à identifier leurs bénéficiaires. Le cofinancement des mesures du pilier 2 par les États membres représente un moyen de rendre ce principe opérationnel actuellement, mais il encourage les gouvernements à adopter plutôt des mesures relevant du pilier 1, qui est entièrement financé par l'EU, comme le prouve le faible recours aux mesures environnementales du pilier 2 dans certains États membres, par exemple la Grèce, l'Espagne et d'autres. Les règles de cofinancement peuvent donc détourner l'utilisation des politiques les plus efficaces en matière de fourniture de biens publics et doivent être étudiées soigneusement.

Amélioration des structures politiques et des instruments pour la fourniture de biens publics

Pour le moment, les biens publics associés à l'agriculture ne sont pas fournis à une échelle suffisante et l'UE n'atteint pas les objectifs. La portée des mesures actuelles de la PAC concernant la fourniture de biens publics est limitée par des facteurs comme l'absence de ciblage et les limites budgétaires. Si nous voulons répondre à la demande de la société en matière de biens publics, nous devons adopter une stratégie conservant une forte base réglementaire environnementale et modifier la structure actuelle de la politique et les instruments disponibles. Les éléments prioritaires doivent être le renforcement de la personnalisation et du ciblage, de l'aide technique, du suivi et de la mise en œuvre, ainsi que l'attribution de ressources budgétaires plus importantes pour la fourniture de biens publics et de ressources suffisantes à couvrir les coûts des transactions publiques. Les États membres qui ont beaucoup utilisé les mesures du pilier 2 dans cette optique par le passé, et disposent maintenant de programmes relativement ambitieux, ne devraient pas être désavantagés. Toute restructuration doit induire des avantages nets pour l'environnement, que ce soit au niveau de l'UE ou des États membres.

Les paiements directs découplés du pilier 1 ne constituent pas actuellement une incitation efficace à la production de biens publics et devraient être réduits progressivement dans le temps. Cependant, dans la mesure où la structure à deux piliers de la PAC subsistera certainement, au moins pour la période 2014-2020, les propositions formulées dans cette étude sont fondées sur cette structure, quels qu'en soient les inconvénients. Les principales dispositions politiques proposées pour la PAC dans ce rapport et résumées dans le chapitre 4, sont indiquées ci-dessous.

- Confirmation d'une base réglementaire avec un renforcement de la mise en œuvre et du contrôle.

- Poursuite de la conditionnalité, en tant que mécanisme rattaché au pilier 1 ainsi qu'aux paiements sur la base de la terre du pilier 2.
- Simplification des conditions des BCAE et identification de règles de base applicables dans la totalité de l'UE, avec une souplesse permettant de prendre en compte les circonstances spécifiques aux différentes régions et d'éviter les effets pervers sur l'environnement. Modification des BCAE, si l'on assiste à une nette écologisation du pilier 1.
- Renforcement de l'orientation vers la fourniture de biens publics, dans le cadre des deux piliers de la PAC, en supposant qu'ils sont maintenus et que les paiements directs ne sont pas supprimés.
- Introduction dans le pilier 1 de quelques nouvelles mesures environnementales et des paiements associés, mesures non ciblées et s'appliquant dans toute l'UE, par exemple pour préserver les paysages, les pâturages permanents et l'agriculture biologique.
- Introduction d'un second ensemble de nouvelles dispositions, qui s'appliqueraient dans toute l'UE mais devraient être adaptées aux conditions locales afin de garantir des résultats aussi bénéfiques que possible pour l'environnement. Citons la jachère écologique, la couverture des sols, la protection des habitats semi-naturels, notamment des prairies, et la mise en place de comptabilisations/plans relatifs aux émissions de gaz à effet de serre. Dans ces cas, des règles locales pourraient renforcer nettement les effets d'une mesure adoptée à l'échelle européenne, les coûts administratifs restant relativement modestes.
- Ces dispositions (mesures du groupe 2 dans le rapport) pourraient être introduites de deux façons différentes. La première possibilité consisterait à les introduire en association avec les paiements complémentaires du pilier 1, en suivant globalement les lignes proposées par la Commission pour écologiser le pilier 1 dans sa communication de novembre, mais en laissant une certaine souplesse aux États membres dans la conception et l'application, nécessitant l'approbation de la Commission et soumise aux exigences en matière de suivi et d'évaluation. La seconde consisterait à les laisser ou à les introduire dans le pilier 2 (où nombre d'entre elles existent déjà dans le cadre des programmes agroenvironnementaux). Il serait cependant demandé aux exploitants de participer à ces mesures agroenvironnementales de base afin d'avoir droit aux paiements directs. Il existerait ainsi un lien entre les paiements directs du pilier 1 et ces mesures (parfois appelé conditionnalité de la catégorie orange). Il conviendrait de transférer les fonds nécessaires du budget du pilier 1 pour permettre une large utilisation de ces mesures, et elles pourraient être financées en totalité par l'UE, lorsqu'elles seraient orientées vers les priorités stratégiques de l'UE. Ces deux approches nécessitent impérativement assez de souplesse pour permettre une certaine adaptation locale.
- Les mesures ciblées du pilier 2 seraient plus spécifiquement orientées sur les biens publics qu'actuellement, afin que l'on puisse obtenir plus de valeur ajoutée de ce poste du budget. Les mesures seraient guidées par des plans nationaux fixant des objectifs plus précis qu'aujourd'hui, par exemple pour réduire les émissions de gaz à effet de serre des exploitations ou pour répondre à des besoins spécifiques en matière de biodiversité.

- Le soutien apporté aux exploitants sous la forme de conseils et de formation serait renforcé et financé via la PAC. Il faudrait dans de nombreux États membres compléter par le développement de services de vulgarisation.
- Les petites exploitations disposeraient d'un nouvel instrument simplifié de la PAC, intégrant une composante relative aux biens publics, afin d'éviter de leur faire supporter des coûts disproportionnés.
- Quant aux mesures de soutien de la vitalité des zones rurales, au-delà de l'agriculture, un rôle essentiel serait dévolu aux mesures de développement rural, en suivant une approche territoriale plutôt que sectorielle. Comme les conditions sociales, économiques et démographiques diffèrent significativement dans les zones rurales de l'UE, il est nécessaire de prévoir une grande souplesse afin que les États membres puissent programmer et mettre en œuvre les mesures appropriées.

Il faut reconnaître que la gestion des paiements ciblés exige des services administratifs bien équipés et efficaces, disposant de données exactes et accessibles et de systèmes performants. Ceux-ci doivent travailler en collaboration avec des services de vulgarisation efficaces et s'appuyer sur de bonnes procédures de suivi et d'évaluation. Tous ces éléments sont essentiels à la fourniture de biens publics. Les États membres seront souvent peu décidés à renforcer ces services, notamment les services de conseil agricole, et à supporter les coûts publics de transaction inhérents aux paiements ciblés liés aux biens publics; ils ont besoin d'être incités à le faire.

Il faut l'admettre, le renforcement des biens publics dans les exploitations compliquera la gestion de l'exploitation et augmentera la bureaucratie, ce qui est en contradiction avec l'objectif de simplification. Si les exploitants doivent satisfaire les demandes de la société, ils n'ont pas seulement besoin d'incitations financières et de conseils, mais aussi d'une réduction des formalités administratives inutiles dès que cela est possible. On peut atteindre ce but en évitant de multiplier les visites dans une exploitation par plusieurs agences chargées de différents types d'inspections et introduire des inspections périodiques combinées ou conjointes couvrant en même temps les mesures des piliers 1 et 2. Ces inspections pourraient être moins fréquentes lorsque les exploitants auraient montré leurs compétences, en suivant une approche axée sur le risque. Il faudra d'ailleurs mieux prendre conscience que la fourniture des biens publics n'est pas toujours simple et peut demander des sacrifices et des compromis au niveau de l'exploitation, tout en faisant passer aux exploitants des messages cohérents. Les régimes d'inspection devront trouver comment tenir compte de cela dans le temps sans créer de lacunes. Il serait utile, dans cette optique, d'améliorer les relations entre les inspecteurs et les conseillers, peut-être en organisant des formations communes et en renforçant le partage des informations.

Mesures hors PAC pour la fourniture de biens publics

Il n'existe pas de mesures universelles susceptibles d'optimiser la fourniture des différents biens publics dans toute l'UE. Il est nécessaire d'apporter des réponses différentes qui doivent souvent tenir compte des conditions locales et régionales. Il ne suffit peut-être pas de s'appuyer sur la réglementation et les dépenses publiques, sans participation du secteur privé et du marché, pour pallier les défaillances omniprésentes du marché, qui ont conduit à une insuffisance de la fourniture de biens publics. Les mesures de marché peuvent contribuer à stimuler de différentes façons l'amélioration de l'environnement sur les terres agricoles. Nous avons détaillé deux exemples précis, les réserves d'habitat et les contrats de services, en particulier pour l'approvisionnement en eau propre.

La réforme de la PAC en 2013: une occasion de répondre aux demandes de la société

Le rapport montre qu'il n'existe pas de solution politique facile en ce qui concerne la fourniture de biens publics. La généralisation de la pollution de l'air, du sol et de l'eau dans l'agriculture, le déclin de la biodiversité des terres agricoles et la réduction des émissions des gaz à effet de serre sont des questions que l'on ne peut pas résoudre simplement en renforçant le cadre réglementaire; les mesures d'incitation doivent être bien pensées, bien mises en œuvre, et être attractives pour les exploitants. Il est cependant clair que le statu quo ne donnera pas de résultats et que la réforme à venir de la PAC constitue une bonne occasion de revoir la politique et de s'orienter plus résolument sur la réponse aux attentes de la société dans le domaine de la fourniture des biens publics. Ceci implique des changements importants qu'il faudra bientôt définir et appliquer progressivement pendant la période 2013-2020 et au-delà.

Cette étude présente des suggestions visant à construire une structure politique réaliste permettant à la PAC d'après 2013 de fournir des biens publics en prenant en considération la faisabilité administrative et politique ainsi que les autres objectifs de la PAC. Il faudra trouver de nouveaux modes de soutien aux exploitants et envisager des changements culturels dont le but est de voir la politique agricole sous un angle différent. En fait, nous avons besoin d'un nouveau contrat social entre les exploitants et une société qui considère la fourniture de biens publics comme l'une des composantes d'une approche moderne de l'agriculture dans laquelle les aliments, les fibres et les carburants sont fournis selon des méthodes qui utilisent efficacement les ressources, participent à apporter une solution au problème du changement climatique, et respectent la biodiversité et le bien-être animal au sein de zones rurales variées et vivantes.

Le Parlement européen, avec le récent renforcement de sa responsabilité, a un rôle important à jouer en s'assurant que les résultats finaux de la réforme à venir de la PAC amélioreront la situation des biens publics dans l'intérêt des exploitants comme dans celui de la société.

L'étude conclut que, même en l'absence de formule magique pour restructurer la PAC et garantir un développement de la fourniture de biens publics, il existe des moyens pratiques de progresser que l'on peut désormais adopter dans le cadre d'une transition à plus long terme. Politiquement, le statu quo n'est plus défendable parce qu'il n'aboutira pas à ce que demande la société et enverrait le mauvais signal aux exploitants et à la société civile concernant le rôle de l'agriculture au XXI^e siècle. Les orientations choisies pour la PAC dans le cadre de cette réforme doivent garantir que la PAC à venir sera axée sur la fourniture de biens publics et donner le ton pour l'avenir à long terme d'un secteur agricole durable et compétitif.

1. HISTORIQUE ET CONTEXTE

La logique et la configuration de la PAC d'après 2013 font actuellement l'objet de nombreuses études, mettant de plus en plus sur le devant de la scène la conception et l'efficacité du système de soutien actuel. Dans le cadre de ce débat, un consensus se dégage en faveur du concept des biens publics: une logique claire et économiquement justifiable d'attribution de l'aide publique aux exploitants agricoles dans le cadre de la future PAC.

L'agriculture joue un rôle important dans la fourniture d'un large éventail de biens publics en Europe. Bien qu'en Europe les formes d'agriculture, leurs conséquences sur le sol et les préférences des populations locales soient très variées, il est possible d'identifier un ensemble de biens publics essentiels, qui sont associés à long terme avec l'agriculture de l'UE. Il s'agit notamment des biens publics environnementaux comme la biodiversité des terres agricoles et les paysages culturels ou encore la vitalité des zones rurales. Il reste cependant un long chemin à parcourir avant d'atteindre les cibles et objectifs fixés pour l'UE concernant le nombre de ces biens publics. En outre, il est probable que les pressions exercées sur le secteur agricole s'accroîtront dans le futur, pour qu'il participe à relever le défi du changement climatique, comme l'a souligné par exemple la Commission dans sa communication établissant «Une feuille de route vers une économie compétitive à faible intensité de carbone à l'horizon 2050» (Commission européenne, 2011a). Bien qu'il existe déjà au sein de la PAC des instruments politiques susceptibles de fournir des biens publics, le cadre politique existant n'a pas atteint le niveau de résultat nécessaire à l'échelle requise.

En Europe, la sylviculture joue également un rôle important dans la fourniture des biens publics, et la PAC représente l'un des principaux mécanismes de financement soutenant une politique forestière adaptée. Nous ne traiterons pas ce sujet dans le détail, simplement parce qu'il ne fait pas partie du cahier des charges de ce rapport.

Le rôle essentiel de l'agriculture dans la fourniture de biens publics en Europe est attesté par la communication de la Commission européenne de novembre 2010 intitulée «La PAC à l'horizon 2020: alimentation, ressources naturelles et territoire - relever les défis de l'avenir» (Commission européenne, 2010b). Celle-ci fixe trois objectifs principaux à la PAC pour 2020: une production alimentaire viable, une gestion durable des ressources naturelles et des mesures en faveur du climat, et un développement territorial équilibré. Ces trois objectifs sont liés à la fourniture de biens publics, notamment environnementaux, par les exploitants agricoles. Ce sujet a été développé dans une lettre commune assez exceptionnelle, datée du 11 mars 2011 et rédigée par les commissaires Ciolos (agriculture), Potočnik (environnement) et Hedegaard (action pour le climat). Ils y soulignent que «la PAC est un instrument efficace dont l'UE dispose pour s'orienter vers une gestion plus durable des ressources naturelles» et qu'elle «devrait constituer un moyen d'aider les États membres à atteindre les objectifs environnementaux et climatiques, notamment en ce qui concerne la biodiversité, l'eau et le sol» et que «pour fournir des biens publics, l'agriculture doit être un secteur viable et compétitif».

Le Parlement européen a également reconnu le rôle de la PAC, qui soutient les exploitants agricoles de manière à ce qu'ils fournissent des biens publics en nombre suffisant, en réponse aux attentes de la société, à la fois dans le «rapport Lyon» sur l'avenir de la Politique agricole commune (PAC) après 2013 (Parlement européen, 2010) et dans le

«rapport Dess», actuellement en discussion (Parlement européen, 2011 a). La contribution essentielle de la PAC aux objectifs de l'UE en matière de biodiversité a également été soulignée dans la stratégie sur la biodiversité publiée récemment (Commission européenne, 2011 b).

L'importance accordée à la fourniture de biens publics par les nombreuses parties intéressées et par la société civile en général a été mise en évidence dans plusieurs documents venant de différentes parties de l'Europe. Celle-ci constituait d'ailleurs l'un des principaux messages ressortant des deux consultations de la Commission à ce sujet, et de la conférence sur le futur de la PAC après 2013 qui s'est tenue pendant l'été 2010.

Toutefois, malgré cette convergence de vues concernant l'importance de l'agriculture et de la PAC dans la fourniture de biens publics, les propositions visant à transformer ces idées générales en politiques et instruments plus spécifiques qui pourraient être appliqués dans le cadre de la PAC, restent plutôt vagues. Ce rapport, commandé par le Parlement européen, étudie certaines des questions soulevées et formule des recommandations sur la façon dont la structure et la conception de la PAC pourraient être modifiées afin de contribuer plus directement à la fourniture de biens publics.

2. BIENS PUBLICS ASSOCIÉS À L'AGRICULTURE

PRINCIPALES CONSTATATIONS

- Des biens publics variés sont associés à l'agriculture, notamment les biens publics environnementaux, les paysages agricoles appréciés pour leur valeur culturelle, la vitalité des zones rurales, le bien-être des animaux d'élevage et certains aspects de la sécurité alimentaire.
- Il est évident que ces biens publics ne sont pas fournis en quantité suffisante et que l'UE n'atteint pas nombre de ses objectifs environnementaux.
- Plusieurs mesures de la PAC actuelle peuvent participer à garantir la fourniture de biens publics en Europe.
- Le cadre politique de la PAC actuelle n'a pas permis de progresser autant qu'il était nécessaire.

2.1. Biens publics associés à l'agriculture

Le concept de bien public existe depuis longtemps dans la théorie économique¹. Il aide à clarifier les objectifs de la politique agricole et à distinguer si l'intervention de l'État est ou non envisageable dans la fourniture de certains biens et services. Il est possible de se procurer des biens privés sur le marché mais pas des biens publics, parce que le marché ne fonctionne pas correctement pour ces biens en termes de confrontation de l'offre et de la demande. Il en résulte souvent une offre insuffisante de biens publics (Samuelson, 1954; 1955; Peston, 1972; Cornes et Sandler, 1992). Dans certaines situations, la fourniture des biens publics atteint un niveau suffisant, répondant à la demande de la société, et s'effectue parallèlement à des activités agricoles économiquement viables. Cependant, dans bien des cas, étant donné l'absence de marchés fonctionnels, il est nécessaire d'intervenir pour garantir un niveau adéquat. Lorsque les actions engagées vont au-delà des exigences légales (et que la société ne souhaite pas réglementer plus), les mesures économiques d'incitation devront principalement viser à encourager les exploitants à réattribuer leurs facteurs de production, en les affectant à la fourniture de biens publics au lieu de les utiliser pour la production de biens purement agricoles (Bromley et Hodge, 1990; Hodge, 2008). Cependant, la meilleure solution pour fournir des biens publics associés à l'agriculture ne consiste pas forcément à soutenir l'activité agricole ou les exploitants.

Le concept de bien public et le rôle de la gestion des terres agricoles ainsi que de la PAC dans leur fourniture a été étudié en détail dans un certain nombre de publications récentes (voir par exemple Cooper *et al*, 2009; fondation RISE, 2009; REDR, 2010). Ces études ont identifié une grande variété de biens environnementaux et autres qui peuvent être fournis via des pratiques agricoles adaptées, nombre d'entre eux étant particulièrement appréciés

¹ Les biens publics sont définis par deux caractéristiques principales. La «non-rivalité» qui signifie que lorsque le bien est consommé par une personne, cela n'entraîne pas de réduction des avantages disponibles pour les autres. La «non-exclusion» qui signifie que si le bien est disponible pour une personne, on ne peut empêcher les autres personnes d'en bénéficier.

par la société, par exemple les paysages culturels, la biodiversité des terres agricoles, une eau de bonne qualité, un bon fonctionnement des sols, la vitalité des zones rurales, le bien-être des animaux et certains aspects de la sécurité alimentaire.

L'ensemble des biens publics identifiés dans ces études, et indiquée dans le tableau 1, constitue le champ général de notre étude.

Cependant, même si les biens publics environnementaux sont plutôt bien définis et documentés dans la littérature, ce n'est pas le cas des autres biens publics et particulièrement de la vitalité des zones rurales. La vitalité des zones rurales est incluse dans de nombreux rapports sur la production de l'agriculture multifonctionnelle, hors produits de base, et constitue l'un des biens publics faisant l'objet du débat actuel sur la PAC après 2013. Il s'agit cependant de l'un des biens publics associés à l'agriculture (et aux autres secteurs ruraux) qui est le plus difficile à caractériser et à définir, dans la mesure où il regroupe des biens et services très variés à dimensions sociales, économiques et culturelles nombreuses et liées. Les principaux facteurs considérés comme pertinents en vue de déterminer la vitalité sociale, économique et culturelle des zones rurales incluent: l'équilibre démographique, l'accessibilité de la zone (notamment les modes de transport locaux disponibles), les liaisons entre le milieu rural et le milieu urbain, le fonctionnement du marché du travail, une diversité et des infrastructures suffisantes dans le domaine social et économique, l'accès à l'éducation et aux services sociaux ainsi que la vitalité de l'identité locale ou rurale.

La situation en Europe est très différente eu égard aux questions importantes; dans de nombreux pays d'Europe centrale et orientale, par exemple, l'héritage de la collectivisation et des structures économiques centralisées a engendré des préoccupations spécifiques concernant le chômage et la pauvreté en milieu rural, le déséquilibre des structures agricoles, les obstacles à l'investissement et la dégradation des réseaux sociaux. Les préoccupations varient selon les régions. L'exode rural ne concerne plus à ce jour que des parties précises de l'Europe. Il existe cependant un certain nombre de tendances et de thèmes communs.

Selon Randall (2007), les valeurs associées à la vitalité des communautés rurales devraient se limiter aux valeurs esthétiques associées aux schémas d'implantation, afin d'éviter le piège de la confusion entre les conséquences économiques et le bien-être économique. Il affirme également que: (i) l'argument de la vitalité rurale ne s'intègre pas bien dans le modèle défaillance du marché/biens publics (Ollikainen et Lankoski, 2005 cité dans Randall, 2007) et (ii) il n'existe pas de documentation traitant de l'évaluation non marchande de la vitalité des zones rurales. La documentation disponible sur cette question tend à s'orienter vers le type d'approches nécessaires à l'amélioration de la vitalité des zones rurales en examinant les dimensions générales en matière sociale, économique et environnementale du développement local des zones rurales. L'adoption d'approches territoriales est considérée comme particulièrement importante à cet égard. Les études universitaires suivant cette approche, reposant principalement sur la géographie et la sociologie, considèrent généralement la vitalité des zones rurales comme le résultat des relations et interactions sociales dans ces zones, par exemple l'isolation et l'exclusion sociales, l'intégration, le capital humain, politique et social, les réseaux interlocaux, les actions individuelles et collectives, la qualité de la vie locale et les nouvelles sources de revenu via la fourniture de services sociaux ou de biens publics...

Il serait utile de mettre ces questions en rapport avec l'agriculture et la politique agricole mais il ne nous est pas possible de les traiter en détail dans le cadre de cette étude.

Tableau 1: les principaux biens publics associés à l'agriculture

Stabilité du climat - accroître le stockage de carbone et réduire les émissions de gaz à effet de serre: il est important d'éliminer le CO₂ accumulé dans l'atmosphère pour stabiliser le climat à l'échelle mondiale. Les végétaux accumulent très efficacement le CO₂ et les méthodes d'exploitation maintenant une couverture végétale permanente et réintroduisant dans les sols les déchets végétaux constituent un bon moyen d'absorber le carbone. En fait, les pâturages permanents stockent presque autant de carbone que les forêts. Outre l'amélioration du stockage de carbone, l'agriculture peut également jouer un rôle important dans la réduction des émissions de gaz à effet de serre responsables du réchauffement climatique, non seulement le CO₂, mais aussi le méthane et le protoxyde d'azote.

Biodiversité des terres agricoles: traditionnellement, un grand nombre de végétaux et d'animaux ont coexisté à côté de la production de denrées alimentaires. Cependant, avec l'intensification de l'agriculture, la biodiversité des terres agricoles dépend désormais grandement des zones où la gestion est moins intensive ou des zones non exploitées autour de l'exploitation, comme les bandes de terres non cultivées entre les cultures, les murs, les haies, les chemins agricoles, les fossés et les mares. Ces lieux fournissent de la nourriture, un abri et des espaces de reproduction aux oiseaux, aux mammifères et aux insectes et offrent les conditions propices à la croissance des fleurs et autres plantes locales. La biodiversité des terres agricoles inclut également la riche diversité génétique des espèces locales d'animaux d'élevage et des variétés de cultures, nombre d'entre elles étant bien adaptées aux sols, à la végétation et au climat de leur région.

Qualité et disponibilité de l'eau: il est important pour la santé humaine et la stabilité écologique de disposer d'un approvisionnement stable en eau propre. L'utilisation d'engrais, d'herbicides et de pesticides pour stimuler la production agricole est chose courante mais elle peut avoir une incidence majeure sur la qualité des eaux de surface comme des eaux souterraines. Trouver des moyens de réduire la quantité de nitrates, de phosphates et de produits agrochimiques rejetés dans les rivières et les nappes aquifères permet de préserver les sources d'eau potable et de contribuer à la biodiversité des rivières et des zones humides. Comme l'agriculture consomme énormément d'eau, en particulier pour irriguer les cultures, elle est au centre des efforts visant à garantir une utilisation plus efficace et plus durable de l'eau.

Fonctions du sol: le sol constitue la base de la plupart de la production alimentaire. Un sol qui fonctionne correctement a une bonne structure, suffisamment de matières organiques, et résiste à l'érosion des vents et des eaux. La plupart des pratiques agricoles influent sur les fonctions du sol d'une manière ou d'une autre mais ces fonctions peuvent être préservées en recourant aux méthodes d'exploitation agricole appropriées.

Qualité de l'air: un air non pollué constitue un avantage pour la santé humaine et pour le fonctionnement des écosystèmes. L'agriculture génère des émissions de gaz réactifs qui réduisent la qualité de l'air, comme l'ammoniac et les particules en suspension. L'adoption de techniques spécifiques de gestion des terres peut participer à la réduction de cette perte de qualité.

Résilience aux inondations et aux feux: dans les États membres du centre et du Sud en particulier, une végétation suffisamment pâturée peut constituer une barrière importante contre la propagation des feux de forêt et réduire le risque d'incendie dans les cultures permanentes comme les oliveraies. La capacité des terres agricoles à absorber l'excès d'eau de pluie et à stocker l'eau des crues sera de plus en plus importante, dans la mesure où le changement climatique accroît le risque d'inondation dans les zones urbaines.

Paysages agricoles appréciés pour leur valeur culturelle: l'exploitation agricole a façonné les paysages ruraux caractéristiques de l'Europe pendant des milliers d'années et continue de le faire. Ces paysages vont des pâturages alpins aux paysages en terrasses, en passant par les pâturages boisés, les vergers et les plaines inondables et les paysages en mosaïque associant les terres arables et les prairies. Beaucoup de schémas d'utilisation des sols et de caractéristiques de paysages locaux très appréciés ne sont plus nécessaires aux méthodes d'exploitation modernes, mais il convient de continuer à en assurer la gestion si nous voulons conserver ces types de paysages culturels. La poursuite de la gestion des paysages agricoles peut jouer un rôle clé dans la préservation de l'attrait des zones rurales en tant que lieux de résidence et de tourisme.

Vitalité des zones rurales: en Europe, les zones rurales affichent des différences considérables quant à l'utilisation des sols, la population, la prospérité, la langue, le patrimoine culturel et les traditions. La vitalité des zones rurales se comprend de différentes manières, comme nous l'avons expliqué ci-dessus, mais concerne généralement l'existence d'un certain niveau de possibilités économiques, d'un niveau minimal de services et d'infrastructures ainsi que de capacités humaines et de réseaux sociaux actifs afin de soutenir la viabilité et l'attrait à long terme des zones rurales comme lieux de résidence, de travail ou de villégiature. Les terres, les caractéristiques du paysage, du climat et d'autres facteurs naturels participent à façonner les coutumes, les traditions et l'identité des zones rurales. L'agriculture peut contribuer à soutenir la vitalité rurale par le rôle que la population agricole, et les activités et traditions rurales qui sont les siennes, jouent dans ces zones. Les liaisons fonctionnent dans les deux sens. Si les zones rurales restent dynamiques sur le plan économique et social, ce dynamisme peut également aider à soutenir la poursuite d'activités économiques comme l'agriculture et la sylviculture qui, à leur tour, révèlent leur importance en fournissant des biens publics environnementaux dont dépendent certains secteurs économiques comme le tourisme et les loisirs ruraux.

Bien-être des animaux d'élevage: le bien-être des animaux d'élevage constitue, dans une certaine mesure, un bien privé, puisqu'il est associé à un bétail en bonne santé et à des produits dérivés sains, mais plus globalement la société exige le respect de normes plus élevées que celles qui correspondent aux intérêts privés. Les préoccupations essentielles consistent à éviter toute souffrance ou blessure inutile et à prendre en

considération les besoins des animaux, tant au niveau physiologique que comportemental.

Sécurité alimentaire: bien que les denrées alimentaires soient des biens privés, la sécurité alimentaire est un bien public parce que les marchés ne peuvent garantir l'accès à la nourriture à tout moment et en tout lieu. Une action délibérée est par conséquent nécessaire pour assurer l'approvisionnement alimentaire à long terme au niveau européen et mondial. Ceci passe par différentes mesures comme les investissements dans la recherche agricole et dans les infrastructures des pays en développement et la création de réserves suffisantes. Sur le plan de la gestion des terres, l'Europe doit également conserver en priorité la capacité de produire des denrées alimentaires de façon durable, en choisissant un mode de gestion approprié des terres et des autres ressources, et en conservant les compétences nécessaires.

Source: adapté et complété à partir du REDR, 2010

2.2. Preuves de l'insuffisance de l'approvisionnement en biens publics

Les éléments montrant les enjeux face à la fourniture de presque tous les biens publics environnementaux associés à l'agriculture sont très nombreux. Bien qu'il soit fort difficile d'évaluer l'importance de l'approvisionnement en biens publics venant de l'agriculture européenne, il est prouvé que celui-ci est insuffisant pour de nombreux biens publics environnementaux par rapport à la demande publique, comme le montrent les buts et objectifs environnementaux officiels de l'UE (Cooper *et al*, 2009; Fondation RISE, 2009; REDR, 2010). Les données venant de nombreux indicateurs environnementaux (par exemple, AEE, 2005; AEE, 2009b; OCDE, 2008), et d'autres documents montrent une dégradation continue à grande échelle de l'état de nombreux milieux environnementaux affectés par l'agriculture de l'UE. Dans certains domaines, cependant, on note des progrès, par exemple concernant certains aspects de la qualité de l'air, ou des améliorations régionales dans les fonctions du sol et la qualité de l'eau, ainsi que des réductions des émissions de gaz à effet de serre venant de l'agriculture, en partie suite à la diminution du nombre de têtes de bétail (AEE, 2010).

Par le passé, la production agricole et la fourniture de nombreux biens publics constituaient des activités coexistant plutôt bien. Cependant, avec le temps, le développement des technologies, du marché et des politiques a conduit à une exploitation plus intensive des terres agricoles dans de nombreuses régions de l'UE-27. Cette évolution s'est accompagnée de changements structurels importants visant à augmenter les économies d'échelle et la productivité et allant de pair avec la marginalisation ou l'abandon de l'exploitation des terres dans certaines régions où la productivité est moins élevée. Ces deux tendances ont provoqué un déclin du nombre des espèces et des habitats, l'homogénéisation des paysages agricoles, la raréfaction de l'eau dans de nombreuses régions, des problèmes significatifs concernant l'érosion du sol et les matières organiques qu'il contient. Récemment certaines des tendances les plus fortes vers l'intensification ont été observées dans les régions les moins intensivement exploitées, ce qui pourrait avoir des conséquences négatives sur les terres agricoles à valeur naturelle élevée. En outre, de nombreuses régions isolées ont connu à leur tour un exode des populations vers les villes et agglomérations, un phénomène qui laisse beaucoup de régions de l'Europe rurale dépeuplées et/ou peuplées par des populations vieillissantes et déséquilibrées et se répercute sur la disponibilité à l'échelle locale des services et des infrastructures, sur le dynamisme des communautés locales ainsi que sur le patrimoine et les traditions liés à la culture locale.

D'autres éléments attestant de l'insuffisance de l'approvisionnement en biens publics sont présentés dans l'annexe 1.

2.2.1. Preuves de l'état des biens publics

Les indicateurs relatifs à l'état de l'environnement en Europe ont été mis au point au cours de différentes actions, comme l'opération IRENA (AEE, 2005), le processus SEBI 2010 (AEE, 2009b), par l'OCDE (OCDE, 2008) ainsi que via le cadre commun de suivi et d'évaluation (CMSE). Sur la base des résultats de l'opération IRENA, 28 indicateurs agroenvironnementaux sont actuellement en préparation et couvriront les 27 États membres (Commission européenne, 2006). Cependant nous ne disposons pas de suffisamment d'indicateurs, et par conséquent de données chiffrées sur l'état de certains biens publics au niveau européen, en particulier les paysages agricoles, la vitalité des zones rurales et le bien-être des animaux. Les informations sur le niveau d'approvisionnement en biens publics à l'échelle européenne sont données ci-dessous.

Stabilité du climat: le rapport sur l'état de l'environnement publié récemment (AEE, 2010) souligne que même si l'UE est en bonne voie de respecter ses engagements de Kyoto, ce ne sera pas suffisant pour maintenir l'augmentation de la température à moins de 2 °C. Pour atteindre cet objectif il faudra réduire les émissions de 25 à 40 % d'ici 2020, ce qui supposera des efforts accrus pour atténuer les effets du changement climatique et un renforcement de l'orientation vers les mesures d'adaptation. Le secteur de l'agriculture a déjà réduit significativement ses émissions de GES (plus de 20 % depuis 1990) mais sa contribution aux réductions à atteindre d'ici 2020 sera inévitablement essentielle (Commission européenne, 2011a). Les principales sources d'émissions de GES issues de l'agriculture comportent les émissions de CO₂ venant des sols et résultant d'un changement de l'affectation des terres, en particulier le drainage des sols organiques, notamment des tourbières, estimées à 20 à 40 tonnes de CO₂ par hectare par an dans l'UE (Alterra et al., 2008), les émissions de N₂O venant des sols, les émissions de CH₄ venant de la fermentation entérique, les émissions de N₂O et de CH₄ provoquées par la gestion du fumier et les émissions de CH₄ provoquées par la culture du riz (CCNUCC, 2008).

Biodiversité des terres agricoles: bien que l'indicateur européen relatif aux oiseaux communs des champs suggère que le déclin de ces espèces s'est stabilisé depuis 1990 (EBCC/RSPB/BirdLife/Statistics, Pays-Bas, dans AEE, 2009b), une évaluation de 2004 a démontré que les populations d'oiseaux des champs de l'UE (et de toute l'Europe) continuaient à diminuer et que la situation des espèces rares d'oiseaux des champs menacées reste très préoccupante (BirdLife International, 2004). Cette diminution du nombre d'oiseaux des champs est néanmoins moins importante que celle observée pour des groupes plus sensibles. Les données sur les papillons des prairies indiquent une régression de plus de 50 % depuis 1990. En outre, des rapports des États membres de l'UE sur l'état de conservation de ces espèces et des habitats «d'intérêt communautaire» (autrement dit, ceux qui sont visés par la directive Habitats) indiquent que l'état des habitats associés aux activités agricoles, notamment les habitats des prairies, est très mauvais. Moins de 10 % des habitats des prairies d'intérêt communautaire présentaient un état de conservation favorable en 2008, et plus généralement, 7 % seulement des habitats liés à des agroécosystèmes présentaient un état de conservation favorable, alors que ce chiffre est de 17 % pour les types d'habitats qui ne sont pas liés à des agroécosystèmes. Cette différence s'explique notamment par l'association d'un passage à une agriculture plus intensive dans certaines régions de l'Europe et dans d'autres régions à une gestion réduite, voire à l'extrême à une véritable déprise agricole.

Qualité de l'eau: le bilan des nutriments agricoles s'est amélioré, en ce qui concerne l'azote et le phosphore, ces dernières années dans de nombreux États membres, même si l'on s'attend à ce que la charge en azote du secteur agricole reste élevée à court terme. D'ailleurs une étude des avant-projets des plans de gestion des bassins de rivières publiés

avant 2009 montre que la pollution par l'azote, diffuse et/ou ponctuelle, touche 124 des 137 bassins de rivière, ce chiffre étant de 123 pour le phosphore et 95 pour les pesticides (Dworak et al., 2010)². Les principales sources d'azote et de phosphates sont les engrais non organiques, les fumiers et les boues organiques, les aliments pour le bétail et les effluents de l'ensilage. D'ailleurs, l'AEE a récemment déclaré qu'«un nombre conséquent de masses d'eau risquent fortement de ne pas atteindre un bon état écologique d'ici 2015» (AEE, 2010).

Disponibilité de l'eau: l'agriculture exerce une pression significative sur la quantité de ressources en eau de l'UE. Ce secteur est l'un de ceux qui consomment le plus d'eau au sein de l'UE. Il utilise à la fois les précipitations naturelles, l'eau extraite des aquifères et des sources de surface et celle stockée dans les bassins et les réservoirs, pour l'irrigation et le bétail. Sa consommation représente en moyenne 24 % de la totalité de l'eau extraite dans l'UE. Cependant la consommation n'est pas répartie régulièrement et dans certaines régions d'Europe du Sud, elle représente jusqu'à 80 % de l'eau extraite. Avec le changement climatique, la question de la raréfaction de l'eau devient plus préoccupante et le nombre d'États membres connaissant des sécheresses saisonnières ou à long terme a augmenté au fil des années.

Fonctions du sol: le processus de dégradation des sols varie considérablement d'une région à l'autre, les principales menaces atteignant divers degrés, mais la dégradation des sols reste une question concernant toute l'UE. On estime que 115 millions d'hectares, soit 12 % de la surface totale des terres en Europe, sont soumis à l'érosion hydrique, et 42 millions d'hectares à l'érosion éolienne (AEE, 2005). Cependant, des estimations plus récentes effectuées en utilisant le modèle «Pesera» fournissent des chiffres plus précis sur les zones de terres agricoles européennes risquant une érosion des sols. Les résultats obtenus avec ce modèle indiquent qu'environ 57,7 millions d'hectares de terres agricoles risquent une érosion du sol supérieure à 1 tonne/ha/an et que pour 47,2 millions d'hectares, ce chiffre est de 2 tonnes/ha/an, les États membres méditerranéens étant particulièrement touchés. Les sols pauvres en matières organiques (c'est-à-dire renfermant moins de 3,4 % de matières organiques ou de 2 % de carbone organique) constituent, selon les estimations, 45 % des sols européens, la situation étant très variable en fonction des États membres. En Europe du Sud, 75 % des sols environ sont pauvres en matières organiques, à cause de la nature du sol, mais aussi de l'environnement bioclimatique et des périodes de culture prolongées dans ces pays. Ceci s'observe aussi dans certaines régions de France, du Royaume-Uni et d'Allemagne. Les essais de modélisation du risque présenté par le changement climatique pour les matières organiques du sol montrent que si les modes de gestion ne changent pas, la matière organique est en danger dans la majorité des sols arables en Europe. Le compactage constitue un phénomène courant venant d'une culture régulière et du poids élevé des engins mais il est difficile d'obtenir des données sur l'importance de ce problème.

Qualité de l'air: l'agriculture menace principalement la qualité de l'air avec l'ammoniac et les particules en suspension. Les retombées atmosphériques d'azote restent un problème significatif, plus de 40 % des écosystèmes terrestres et des eaux douces étant actuellement soumis à ces retombées au-delà des charges critiques (AEE, 2010). Dans l'UE, 94 % des émissions de NH₃ sont issues de l'agriculture (AEE, 2010). Bien que les émissions d'ammoniac dans l'air aient considérablement diminué (de 24 % entre 1990 et 2008), il est nécessaire que cela continue afin d'éviter les retombées acides, nuisibles, et

² La préparation de ces plans est exigée par la directive-cadre sur l'eau.

l'eutrophisation qui demeure un problème dans l'UE. L'ammoniac contribue aussi significativement à la formation dans l'air de particules en suspension (poussière fine).

Résilience aux inondations: les données relatives à ce bien public sont limitées. Elles suggèrent que la fréquence des inondations pourrait augmenter en Europe, mais nous ne disposons pas de données au niveau de l'UE concernant l'influence de la gestion des terres agricoles sur le risque d'inondation.

Résilience aux feux: il existe peu de données sur la résilience des habitats agricoles aux incendies. Néanmoins, elles montrent qu'au Portugal, en Espagne, en France, en Italie et en Grèce, 14 millions d'hectares de forêts au total ont brûlé entre 1980 et 2008 (JRC, 2009) et l'on s'attend à ce que le risque d'incendies de forêt augmente fortement à cause du changement climatique.

Paysages agricoles appréciés pour leur valeur culturelle: les paysages agricoles sont façonnés et influencés par l'interaction de plusieurs facteurs, dont les schémas de culture et de stockage, l'intensité de l'utilisation des terres, la taille des parcelles et leur délimitation, les éléments non exploités, les aspects culturels et les bâtiments et infrastructures contemporains et anciens. Il n'existe pas d'indicateur unique pouvant représenter l'association de ces facteurs et refléter la complexité et les multiples fonctions des paysages agricoles de l'UE (AEE, 2005). C'est pourquoi les tendances dans ce domaine doivent être déduites d'un ensemble d'indicateurs comme la surface cultivée, la densité du bétail, la couverture des terres et l'importance et la répartition des terres agricoles.

En paissant, le bétail a façonné la diversité des paysages et de l'habitat caractérisant les systèmes de pâtures extensives en Europe, particulièrement présents dans les zones isolées et montagneuses. La diminution des cheptels peut conduire à une perte de ces caractéristiques spécifiques du paysage. Dans l'UE, la proportion de prairies permanentes et le nombre de têtes de bétail par hectare ont tous deux diminué au cours des dix dernières années (de 11 % entre 2001 et 2009 et de 1,1 % par an entre 2000 et 2005). Les bovins constituaient la plus grande partie du cheptel total dans de nombreuses régions en 2000, mais leur nombre a diminué de plus de 10 % dans beaucoup de zones où ils étaient majoritaires (AEE, 2005). Nous ne disposons pas de données au niveau de l'UE sur l'état ou les conditions des caractéristiques des terres agricoles. Les enquêtes et les études de cas réalisées dans les États membres mettent en évidence des tendances différentes, des augmentations et des diminutions du nombre de caractéristiques des paysages dans les différents États membres, résultant des pressions et d'incitations résultant de certaines politiques (Farmer *et al*, 2008).

Vitalité des zones rurales: étant donné sa nature aux multiples facettes, la vitalité des zones rurales est difficile à mesurer. Il est cependant possible de déduire des informations des tendances socio-économiques observées en Europe, aussi diverses qu'elles soient au niveau régional. Nous pouvons dire que les zones rurales, particulièrement les plus isolées, sont toujours en déclin, tant au plan de la population que de l'activité économique (Mandl *et al.*, 2007). Une étude réalisée récemment par Copus *et al.* (2011) souligne combien les zones rurales de l'UE sont variées, mais affirme «que les régions agricoles ont tendance à obtenir des résultats relativement faibles et présentent beaucoup de caractéristiques du processus socioéconomique du "déclin"». Un rapport sur les zones rurales dans les Nouveaux États membres, rédigé juste avant leur adhésion en 2004, a montré une tendance à la migration des régions périphériques vers les régions des capitales, notamment chez les jeunes (IAMO, 2004). Les régions rurales dans les États membres orientaux et aux frontières sud et nord de l'UE sont nettement plus touchées par la diminution de la population qu'en Europe occidentale. L'évolution démographique vers une

société vieillissante est comparativement plus significative dans les zones rurales. La tendance au déclin, tant sur le plan démographique qu'économique, dans de nombreuses zones rurales désavantagées a entraîné une diminution de la fourniture des services publics et des infrastructures: routes, transports publics, structures pour les enfants, éducation et santé, loisirs et activités récréatives, tous ces domaines peuvent être touchés avec des conséquences sur les possibilités d'emplois ainsi que la perte de nombreuses traditions locales et d'autres aspects du patrimoine culturel (Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail, 2006).

2.2.2. Preuves de la demande de biens publics

Il est difficile d'évaluer l'ampleur de la demande européenne de biens publics fournis par l'agriculture. Les caractéristiques mêmes des biens publics (non-rivalité et non-exclusion) impliquent l'absence de marché pour ces biens. Il existe donc peu de mécanismes officiels, en dehors des processus politiques permettant aux consommateurs, en tant que «citoyens», d'exprimer leur demande pour un bien public donné. Nous pouvons nous appuyer sur les préférences individuelles ou les attitudes par rapport à l'environnement qui donnent une indication à propos de l'existence d'une demande, exprimée par des indicateurs relatifs au comportement (comme le nombre de visiteurs des parcs nationaux, le nombre de membres des organisations environnementales), les enquêtes d'opinion et par les études d'évaluation des contingences. Le problème consiste ensuite à regrouper des préférences individuelles dans une même articulation de l'échelle de la demande de biens publics «communs». Les objectifs et les cibles des politiques, déterminés via les processus politiques de prise de décisions, peuvent être utilisés pour représenter les demandes collectives de la société et en tant que tels pour identifier le niveau socialement souhaitable ou socialement optimal de fourniture des biens publics.

Tableau 2: objectifs législatifs et politiques de l'UE liés aux biens publics

Bien public environnemental	Objectifs législatifs/politiques
Stabilité du climat	Contribuer à la réduction des émissions de gaz à effet de serre de l'UE d'au moins 20 % par rapport aux niveaux de 1990, d'ici 2020 (UE, paquet sur l'énergie et le changement climatique, 2008). Pour l'agriculture, il n'existe pas de cibles quantitatives par secteur au niveau de l'UE.
Biodiversité	Enrayer la perte de biodiversité [...] dans l'UE d'ici à 2020 [et] assurer leur rétablissement autant que faire se peut... (décision du Conseil européen, 15 mars 2010).
Qualité de l'eau	Prévenir toute dégradation supplémentaire, préserver et améliorer l'état des écosystèmes aquatiques et des zones humides qui en dépendent directement [...] réduire la pollution des eaux et obtenir un bon état écologique de toutes les masses d'eau d'ici 2015 (directive-cadre sur l'eau 2000/60/CE).
Disponibilité de l'eau	Promouvoir une utilisation durable de l'eau et atténuer les effets des sécheresses (directive-cadre sur l'eau 2000/60/CE).
Fonctions du sol	Pas d'objectif officiel de l'UE. Objectif déduit: protéger et garantir l'utilisation durable du sol en prévenant la dégradation ultérieure des sols, notamment par l'érosion, la détérioration, la contamination et la désertification (extrait de la Stratégie thématique en faveur de la protection des sols COM (2006) 231 final et 6PAE 1600/2002/CE).
Qualité de l'air	Adhésion aux limites fixées pour chaque État membre pour les émissions totales en 2010 de quatre polluants responsables de la pollution liée à l'acidification, à l'eutrophisation, et à l'ozone au sol (dioxyde de soufre, oxydes d'azote, composés organiques volatils et d'ammoniac) (directive fixant des plafonds d'émission nationaux 2001/81/CE). Protéger l'environnement dans son ensemble en prévenant ou en réduisant les émissions dans tous les milieux (air, terre et eau) (directive relative aux émissions industrielles 2010/75/CE).
Résilience aux inondations et aux feux	Réduire le risque d'inondations et de leurs conséquences potentielles (directive Inondations 2007/60/CE).
Paysages agricoles appréciés pour leur valeur culturelle	Pas d'objectifs officiels de l'UE. Objectif déduit: protéger et mettre en valeur des paysages agricoles traditionnels de l'UE, conserver les caractéristiques des paysages et assurer la conservation et la restauration appropriée de la valeur esthétique du paysage (extrait de 6PAE 1600/2002/CE).
Vitalité des zones rurales	Renforcer la cohésion économique, sociale et territoriale et réduire l'écart entre les niveaux de développement des diverses régions et le retard des régions les moins favorisées. Parmi les régions concernées, une attention particulière est accordée aux zones rurales...(article 174 de la version consolidée du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne).
Bien-être des animaux d'élevage	Pas d'objectif officiel autre que l'article 13 du traité UE (traité de Lisbonne) qui invite l'UE et les États membres à «tenir pleinement compte des exigences en matière de bien-être des animaux», et fait référence entre autres à la politique agricole. Objectif déduit: atteindre un niveau de protection conforme aux préoccupations des citoyens concernant le bien-être des animaux d'élevage (projet de stratégie sur le bien-être des animaux). Exigences légales spécifiques pour les porcs, les veaux et les poules pondeuses.
Sécurité alimentaire	Pas d'objectif officiel de l'UE. Objectif déduit: conserver une solide base de ressources permettant une production alimentaire durable à l'avenir.

La nature des buts et des objectifs pertinents, fixés à la fois au niveau de l'UE et au niveau national, est variable. Il peut s'agir d'objectifs explicites et implicites, d'objectifs juridiquement contraignants ou non contraignants. Les objectifs explicites figurent souvent dans les accords et conventions au niveau international et au niveau de l'UE, et sont élaborés dans le cadre des engagements environnementaux officiels de l'UE et dans certains actes législatifs de l'UE et/ou nationaux. Les objectifs explicites de l'UE concernent en général la biodiversité, la qualité de l'eau, les émissions de gaz à effet de serre et la qualité de l'air, et ils fixent en général des cibles quantitatives spécifiques, qui doivent dans certains cas être atteintes en suivant un calendrier défini.

Ainsi que nous l'avons indiqué ci-dessus, des progrès ont été enregistrés dans le domaine de la qualité de l'air, de la qualité de l'eau et des émissions de gaz à effet de serre venant de l'agriculture mais nous avons encore un long chemin à parcourir avant d'atteindre les objectifs européens en matière de changement climatique, de biodiversité et de qualité de l'eau.

2.3. Mesures politiques actuelles pour la fourniture de biens publics

2.3.1. Le rôle des règlements et des mesures incitatives dans la fourniture de biens publics

Lorsque l'approvisionnement en biens publics est insuffisant, plusieurs réponses politiques sont possibles. La plus simple consiste à renforcer les règlements existants ou à en introduire de nouveaux. Dans le cas où les règlements existants ne sont pas respectés, il est possible d'améliorer la mise en application. Il est également possible de prévoir un paiement économique pour inciter au comportement recherché. Ces solutions ont des conséquences différentes sur les ressources publiques. Les règlements limitent les droits de propriété des exploitants ou des propriétaires terriens et exigent qu'ils supportent le coût de la mise en conformité, alors que lorsqu'il s'agit de mesures incitatives, les coûts sont à la charge des contribuables. En pratique, décider s'il est justifié ou non d'adopter des règlements plus stricts relève des préférences et décisions politiques et de la société. Dans des situations spécifiques où les conséquences du renforcement des règlements font peser une charge injustifiée sur l'exploitant, la société peut compenser ces limitations pendant une période limitée ou non. Ce n'est pas courant au sein de l'UE, mais les paiements Natura 2000 en sont un exemple: les exploitants peuvent explicitement être rémunérés pour les actions nécessaires au respect des restrictions dans la gestion auxquelles ils sont confrontés sur leurs terres, conformément aux termes de la directive sur les oiseaux et sur les habitats.

Les règlements (exigences législatives ou autres normes contraignantes) sont importants dans le cadre de la fourniture de biens publics pour deux raisons. D'abord parce qu'ils cherchent à contrôler le comportement humain en interdisant des actions jugées indésirables par la société ou en indiquant les actions désirables. Ensuite parce qu'ils définissent le «niveau de référence», c'est-à-dire la limite entre le niveau de services environnementaux que les exploitants sont censés fournir à leurs propres frais et un niveau supérieur de qualité environnementale pour lequel les exploitants pourraient être rémunérés, par exemple via des dispositifs agroenvironnementaux (OCDE, 1998; Scheele, 1999; Kristensen et Primdahl, 2006). Toute politique proposant une rémunération de la fourniture d'objectifs spécifiques a besoin d'un niveau de référence précis afin d'établir dans quel cas les paiements sont justifiés. Conformément au principe du pollueur-payeur,

aucune rémunération ne devrait être versée aux gestionnaires de terres qui ont simplement respecté les exigences légales ou d'autres normes contraignantes, avec les exceptions notées ci-dessus. La rémunération n'est nécessaire que dans les cas où une action allant au-delà du niveau de référence réglementaire doit être engagée. Cette rémunération favorise les pratiques de gestion des terres et autres investissements qui n'auraient pas, sans cette rémunération, d'intérêt économique pour l'exploitant.

2.3.2. Mesures de la PAC actuelle

Dans le cadre de la PAC, il existe depuis 1985 des mesures politiques visant à encourager la fourniture de biens publics environnementaux. Cependant, ce sont les réformes MacSharry de 1992 qui ont marqué le départ d'efforts significatifs visant à intégrer les considérations environnementales dans la CAP et ont rendu l'application des mesures agroenvironnementales par les États membres obligatoire. Depuis cette date, la PAC a été modifiée via la réforme de l'agenda 2000 en 1999, les réformes Fischler en 2003 et 2004 et le bilan de santé en 2008. Toutes ces modifications visaient à améliorer la durabilité des pratiques agricoles, à renforcer la fourniture de biens publics environnementaux, et à réduire la dégradation de l'environnement (Baldock et al., 2002, OCDE, à venir). L'orientation vers la vitalité des zones rurales a été introduite officiellement dans la PAC dans le cadre des réformes de l'agenda 2000, avec l'ajout de mesures politiques dont la portée dépassait l'agriculture. Plus récemment, le bien-être des animaux est devenu une orientation spécifique, non seulement en matière d'exigences de conditionnalité mais également en tant que mesure du pilier 2.

Le degré de réponse à ces aspirations dans la pratique est variable. L'insuffisance de nombreux biens publics reste une réalité malgré les effets des interventions politiques. Il faudra engager d'autres actions si nous voulons atteindre les cibles et objectifs européens en matière de fourniture de biens publics.

L'expérience acquise depuis les vingt dernières années, en élaborant et en appliquant les mesures politiques orientées sur la fourniture des biens publics dans le cadre de la PAC, a montré que leur efficacité dépend d'un nombre important de facteurs. Citons la mise au point et l'orientation d'un ensemble de mesures politiques adaptées, la précision de leurs objectifs, leur mode d'application (en particulier le degré de personnalisation et de ciblage), l'existence de conseils et de formation pour les exploitants, la capacité administrative des agences concernées ainsi que les investissements dans la collecte de données, le suivi et l'évaluation. L'adéquation des ressources budgétaires par rapport aux exigences influe aussi significativement sur le résultat définitif des mesures.

En principe, tous les types d'exploitation peuvent fournir des biens publics, si la terre est gérée de façon appropriée. Le type et la quantité de biens publics fournis varient néanmoins grandement en fonction des différents types d'exploitation et de systèmes d'exploitation existant en Europe. Certaines pratiques agricoles nécessaires à la fourniture de biens publics sont appliquées dans toute l'Europe, d'autres sont associées à certaines régions spécifiques. Un grand nombre de ces pratiques de gestion fournissent simultanément plusieurs biens publics environnementaux. Les pratiques agricoles avantageuses changeront certainement au fil du temps, avec l'apparition de technologies offrant de nouvelles possibilités de renforcer la valeur environnementale des opérations d'exploitation et de gestion des terres, par exemple en augmentant l'efficacité énergétique.

Les exploitations pratiquant l'élevage extensif, les systèmes mixtes associant élevage et cultures, les cultures permanentes recourant à des modes de gestion plus traditionnels et

Les fermes écologiques tendent à fournir la gamme la plus étendue de biens publics, avec quelques exceptions comme les émissions de méthane. Ceci s'explique par une tendance à une utilisation plus réduite d'engrais et de pesticides ou à des densités de bétail inférieures, la terre utilisée conservant une proportion élevée de végétation et de paysages semi-naturels et la zone exploitée étant souvent associée à différents types de couvertures du sol comme les broussailles ou les zones boisées. Des modes d'exploitation plus intensifs peuvent néanmoins fournir des biens publics, par exemple en faisant appel à des nouvelles technologies améliorant la gestion des sols et de l'eau et réduisant les émissions de gaz à effet de serre, ou en introduisant des pratiques d'exploitation préservant la biodiversité dans des zones agricoles plus intensives.

Au cours des dernières décennies, l'agriculture a perdu de son importance sur le plan économique, tant au niveau des économies nationales que rurales. Ainsi, dans la plupart des régions européennes, l'agriculture ne constitue plus la base de l'économie, et la vitalité des zones rurales dépend de plus en plus d'activités non agricoles. Néanmoins, dans la mesure où l'agriculture représente, en dehors de la sylviculture, le mode d'utilisation prépondérant des terres dans presque toutes les régions rurales, elle restera importante pour l'environnement et les paysages.

Dans le domaine du bien-être des animaux d'élevage, les règlements de l'UE fixent uniquement un niveau de référence reflétant plutôt la perception actuelle des normes minimales acceptables et n'optimisant pas le bien-être animal. Les mesures favorisant une amélioration du bien-être pourraient par exemple inclure l'abandon de certaines pratiques, la mise à disposition d'espace pour que les animaux se comportent plus naturellement ou la prolongation de la durée de vie par l'adoption de régimes d'engraissement moins intensifs.

Les mesures des deux piliers de la PAC peuvent permettre de fournir des biens publics associés à l'agriculture, quoiqu'à des degrés différents. Des études récentes l'ont rappelé (par exemple Cooper *et al.*, 2009; REDR, 2010), bien que les effets de ces mesures soient en pratique plus difficiles à vérifier sur le terrain dans différentes régions de l'Europe.

Les principaux instruments politiques du pilier 1 orientés vers les biens publics comprennent les composantes de la conditionnalité et certaines dispositions de l'article 68 concernant l'attribution d'un «soutien spécifique» à des fins diverses. Cependant, la politique de développement rural, financée par le Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER) constitue le principal instrument politique susceptible d'encourager la fourniture de biens publics associés à l'agriculture en Europe. Sur la période de programmation 2007-2013, 151 milliards d'euros sont alloués au pilier 2 (y compris le cofinancement national), une partie seulement de cette somme étant actuellement axée sur la fourniture de biens publics.

Paiements directs découplés

Le principal objectif des paiements directs découplés du pilier 1 de la PAC consiste à fournir un soutien financier aux exploitants. Ils ne sont donc pas prévus pour fournir directement des biens publics. Ils peuvent cependant contribuer indirectement à la fourniture de biens publics environnementaux dans certaines circonstances. Par exemple, lorsque les paiements directs représentent une participation essentielle à la viabilité économique des exploitations, ils contribuent à la poursuite de l'exploitation et fournissent ainsi une base d'application de mesures plus ciblées, comme celles du pilier 2. Ceci est moins vrai pour d'autres biens publics comme la vitalité des zones rurales ou le bien-être des animaux d'élevage, puisque le modèle historique actuellement utilisé pour le calcul des paiements implique que la majeure partie d'entre eux sont concentrés sur les zones où l'agriculture

est la plus productive et engendre dans de nombreux cas des revenus relativement élevés. En Italie par exemple, Sotte (2011) a montré récemment que les sommes versées au titre de la PAC sont nettement dirigées vers les zones de la vallée du Po où sont concentrées les exploitations agricoles les plus productives et les plus riches, se caractérisant par leur grande taille et les technologies les plus modernes. Par contre, les versements en faveur de toute la région des Alpes et des Apennins sont très inférieurs, alors que les exploitations mériteraient presque certainement de bénéficier d'un soutien important dans le cadre de la vitalité des zones rurales pour leur contribution sociale et culturelle, alors que leur rendement économique est en général plus bas, étant donné les contraintes climatiques et physiques auxquelles elles sont soumises.

Conditionnalité

Le système actuel de conditionnalité obligatoire a été introduit en 2005, avec officiellement deux objectifs principaux. Le premier consistait à promouvoir une agriculture plus durable, le second à créer une mesure d'accompagnement propre à traiter les effets secondaires indésirables de l'introduction des paiements directs découplés, principalement l'abandon de la gestion active des exploitations et le risque de déprise (Hart et al. à venir).

Deux composantes de la conditionnalité peuvent améliorer la fourniture des biens publics associés à l'agriculture. Les exploitants doivent les respecter toutes les deux s'ils veulent bénéficier de leurs paiements directs à taux plein. La première concerne l'ensemble des exigences réglementaires en matière de gestion (ERMG) qui impliquent de se conformer à des obligations spécifiques découlant de la législation actuelle de l'UE et s'appliquant au niveau de l'exploitation. Cette législation concerne l'environnement, le bien-être des animaux ainsi que la santé publique, celle des animaux et celle des végétaux. Les obligations légales des ERMG s'appliquent à tous les exploitants, même ceux qui ne reçoivent pas de soutien dans le cadre de la PAC.

La seconde composante de la conditionnalité comprend les normes de BCAE. Elles incluent un ensemble d'exigences supplémentaires figurant dans l'annexe III du règlement n° 73/2009 du Conseil, dont les détails sont fixés au niveau des États membres. Ceci permet en principe d'adapter les normes à la situation nationale «en tenant compte des caractéristiques des zones concernées, y compris des conditions pédologiques et climatiques, des modes d'exploitation existants, de l'utilisation des terres, de la rotation des cultures, des pratiques agricoles et de la structure des exploitation» (article 6). Les normes de BCAE peuvent reposer sur la législation nationale existante ou demander l'introduction de normes supplémentaires. Certaines normes sont orientées plus directement que d'autres vers la fourniture de biens publics. Les BCAE sont particulièrement axées sur la gestion des sols, domaine dans lequel il n'existe pas de cadre réglementaire général au niveau de l'UE, un certain nombre de normes ayant également trait à l'entretien des habitats et des paysages ainsi qu'à la gestion de l'eau.

En théorie, si elles sont correctement appliquées et respectées, elles peuvent contribuer à atteindre un niveau minimal de gestion environnementale, servant de socle à l'application de mesures incitatives plus ciblées dans le cadre d'une politique de développement rural. En réalité, les normes de BCAE ne sont pas appliquées de façon homogène dans les États membres, les variations allant au-delà de ce que l'on pourrait attribuer aux différences inhérentes aux conditions locales. En outre, les niveaux de conformité et d'application sont très variables et le manque d'exigences en matière de suivi et d'évaluation complique l'évaluation des conséquences pratiques de ces mesures (CCE, 2008). Cependant, une application énergique des bonnes conditions agricoles et environnementales peut nuire à la fourniture de biens publics. La disposition des BCAE visant à «éviter l'empiétement de

végétation indésirable sur les terres agricoles» notamment, semble appliquée si strictement dans certains États membres qu'il en résulte des conséquences perverses pour l'environnement. Il a par exemple été demandé à des exploitants d'abattre des arbres et de retirer la végétation naturelle dans les angles des champs ainsi que d'autres éléments du paysage qui revêtent de l'importance d'un point de vue environnemental. Il conviendrait peut-être de revoir l'interprétation des règlements et/ou lignes directrices de l'UE pertinents.

Mesures de l'article 68 concernant le «soutien spécifique»

L'article 68 du règlement n° 73/2009 du Conseil offre actuellement une certaine souplesse aux États membres quant à la façon de dépenser le budget national alloué pour les paiements directs, en leur permettant de placer 10 % du plafond national dans des «enveloppes» nationales, utilisables dans un certain nombre de cas, dont la fourniture de certains biens publics. Parmi les utilisations autorisées: protéger l'environnement, améliorer la qualité et la commercialisation des produits agricoles ou du bien-être des animaux; compenser des désavantages spécifiques dont souffrent certains secteurs dans des zones vulnérables sur le plan économique ou sensibles du point de vue de l'environnement ou pour des types d'agriculture vulnérables sur le plan économique; compléter des mesures existantes dans des zones où les terres agricoles risquent l'abandon; soutenir la gestion des risques en participant au paiement des primes d'assurance récolte et contribuer à des fonds de mutualisation en cas de maladies animales ou végétales³.

Les dispositions de l'article 68, paragraphe (1), points (a) (i) et (v), sont spécifiquement axées sur la fourniture d'avantages environnementaux. Les mesures appliquées pour soutenir les «activités agricoles comportant des avantages agroenvironnementaux supplémentaires» incluent les aides en faveur des pâtures extensives et de la rotation des cultures ainsi que des solutions plus difficiles à mettre en place, comme la conversion à l'agriculture biologique. En revanche, les mesures utilisées par les États membres pour soutenir «certains types d'agriculture revêtant une importance en matière de protection de l'environnement» sont plus hétérogènes dans leurs effets probables sur l'environnement, puisqu'elles peuvent aussi bien soutenir la culture de protéagineux et d'oléagineux et la mise en place de cultures énergétiques pérennes que maintenir la mise en pâture du bétail dans les zones protégées sur le plan environnemental et encourager l'élevage de races traditionnelles. Dans certains pays, d'autres articles ont été utilisés pour introduire une gestion bénéfique à l'environnement. La Roumanie, par exemple, a rattaché la mesure nationale en faveur de l'agriculture biologique à l'article 68, paragraphe (1), point (a) (ii). Les mesures pertinentes de l'article 68 sont détaillées dans le tableau 3.

³ Articles 68(1) (a) (b) (c) (d) (e) du règlement (CE) n° 73/2009 du Conseil.

Tableau 3: utilisation de l'article 68 par les États-membres en faveur de l'environnement

État membre	Article 68 (1)(a)(i) «types d'agriculture revêtant une importance en matière de protection de l'environnement»	Article 68 (1)(a)(v) «activités agricoles comportant des avantages agroenvironnementaux supplémentaires»
Danemark	- Soutien à la mise en place de cultures énergétiques pérennes.	- Soutien à l'élevage extensif et à l'entretien des pâtures permanentes.
Finlande	- Primes pour les cultures de protéagineux et d'oléagineux. - Soutien à la culture de pommes de terre féculières.	
France	- Soutien aux cultures d'oléagineux.	- Maintien de l'agriculture biologique. - Soutien à la diversification de la rotation des cultures. - Conversion à l'agriculture biologique.
Irlande	- Soutien aux systèmes d'élevage de bétail (bœuf/lait/mouton) dans la région du Burren.	
Italie		- Rotation des cultures.
Pays-Bas	- Soutien aux terres agricoles accessibles uniquement par les voies d'eau.	
Pologne	- Soutien aux exploitants cultivant des légumineuses à cosse et herbacées.	
Portugal	- Soutien au maintien de systèmes d'exploitation extensifs pour les races autochtones	- Protection du patrimoine lié à l'huile d'olive. - Soutien aux pâturages extensifs.
Espagne		- Rotation des cultures dans les zones non irriguées.

Source: Commission européenne, 2010b

En ce qui concerne les autres biens publics, l'article 68, paragraphe (1), point (a) (iv), permet de rémunérer les gestionnaires de terres qui adoptent des normes renforcées en matière de bien-être animal. À ce jour, seuls les Pays-Bas utilisent cette disposition.

L'article 68, paragraphe (1), point (b) autorise les États membres à accorder «un soutien spécial pour compenser des désavantages spécifiques dont souffrent certains agriculteurs des secteurs du lait, de la viande bovine, de la viande ovine et caprine, et du riz dans des zones vulnérables sur le plan économique ou sensibles du point de vue de l'environnement, ou, dans les mêmes secteurs, pour des types d'agriculture vulnérables sur le plan économique». En outre, l'article 68, paragraphe (1), point (c) autorise une aide «dans des zones soumises à des programmes de restructuration et/ou de développement pour prévenir un abandon des terres agricoles et/ou compenser des désavantages spécifiques dont souffrent les agriculteurs dans ces zones». En maintenant certains types d'élevage dans des zones où il aurait fallu se battre pour qu'ils restent économiquement viables, on peut influencer sur la vitalité des zones rurales puisqu'on laisse les exploitants sur leurs terres.

La majorité des États membres (21) ont utilisé la première de ces deux mesures. Ils l'ont principalement orientée vers l'élevage laitier (quinze États membres). Quatre États membres ont soutenu le secteur des bovins et cinq les éleveurs d'ovins. Par contre, seuls trois États membres ont eu recours à la possibilité d'offrir un soutien à la restructuration (la Grèce dans les régions montagneuses défavorisées, la Hongrie pour les fruits et légumes frais et le tabac, et la Slovénie pour protéger l'élevage des animaux sur les fermes comportant des pâturages permanents).

L'absence d'exigence de suivi ou de contrôle, concernant le soutien dans le cadre de l'article 68, signifie qu'il est impossible d'évaluer dans quelle mesure ce soutien influe en pratique sur les biens publics. Les objectifs regroupés dans le tableau montrent que ceci est loin d'aller de soi.

Développement rural

Le second pilier de la PAC offre une grande marge de manœuvre aux États membres quant aux mesures qu'ils adoptent et aux priorités qu'ils choisissent ainsi qu'à l'importance réservée aux différents axes dans leurs programmes de développement rural. Les quatre-vingt-huit programmes de développement rural de l'UE se ressemblent donc très peu. Les proportions dans lesquelles les PDR fournissent des biens publics dépendent surtout de la manière dont les États membres les conçoivent, des actions auxquelles ils donnent la priorité, des critères d'éligibilité qu'ils définissent, de la façon dont les mesures sont élaborées et ciblées et du mode d'application des programmes sur le terrain.

Les mesures les plus utilisées en matière de développement rural afin de fournir des biens publics environnementaux et sociaux peuvent être classées dans trois grandes catégories:

- paiements à la surface encourageant les exploitants à adopter des pratiques de gestion des terres bénéfiques, par exemple la mesure agroenvironnementale, les mesures relatives au handicap naturel et les mesures Natura 2000;
- une aide aux investissements visant à participer aux coûts de financement du matériel, par exemple les mesures de l'axe 1 relatives à la modernisation de l'exploitation et au développement des infrastructures et les subventions finançant plus généralement les activités dans les zones rurales, par exemple pour entretenir et mettre en valeur le patrimoine naturel ou contribuer à la diversification de l'exploitation ou à des activités touristiques relevant de l'axe 3
- les mesures offrant des conseils, des formations et un renforcement de la capacité pour améliorer le capital humain, comme les mesures des axes 1 et 3 relatives à la formation et au conseil.

Le tableau 4 présente les mesures les plus significatives utilisées pour fournir des biens publics environnementaux et autres, comme la vitalité des zones rurales et le bien-être des animaux. Il convient cependant de souligner que toutes ces mesures ne sont pas directement axées sur la fourniture de biens publics. Par exemple, la plus grande partie des mesures de soutien à l'investissement vise principalement à améliorer la compétitivité de l'agriculture et de la sylviculture. Cette forme d'investissement peut néanmoins servir pour les biens publics, directement ou indirectement, dans les cas où le nouvel équipement ou les bâtiments sont nécessaires pour réduire les émissions de gaz à effet de serre ou protéger la viabilité des exploitations à VNE, lorsque l'activité commerciale de l'exploitation ne génère pas les ressources nécessaires.

Tableau 4: mesures du second pilier susceptibles de contribuer à la fourniture de biens publics

	Type de soutien	Mesures concernant le développement rural
BIENS PUBLICS ENVIRONNEMENTAUX	Paiements à la surface pour la gestion des terres.	<ul style="list-style-type: none"> • Mesure agroenvironnementale • Mesures sur les handicaps naturels • Mesure Natura 2000
	Investissements dans l'infrastructure matérielle.	<ul style="list-style-type: none"> • Investissements non productifs • Modernisation de l'exploitation • Développement de l'infrastructure • Agriculture de semi-subsistance • Protection et amélioration du patrimoine rural • Ajout de valeur aux produits agricoles • Diversification
	Conseils, formation et renforcement de capacité pour améliorer le capital humain.	<ul style="list-style-type: none"> • Mesures de conseil et de formation
AUTRES BIENS PUBLICS	Paiements à la surface pour la gestion des terres.	<ul style="list-style-type: none"> • Mesures sur les handicaps naturels • Mesure agroenvironnementale
	Investissements dans l'infrastructure matérielle.	<ul style="list-style-type: none"> • Développement de l'infrastructure • Agriculture de semi-subsistance • Mesure sur le bien-être des animaux • Diversification de l'exploitation • Soutien aux activités touristiques • Services de base pour l'économie et la population rurale • Rénovation des villages • Approche Leader
	Conseils, formation et renforcement de capacité pour améliorer le capital humain.	<ul style="list-style-type: none"> • Formation et information • Approche Leader

Source: adapté à partir du REDR, 2010

Comme nous l'avons précisé ci-dessus, bien qu'un nombre important de mesures puisse favoriser la fourniture de biens publics environnementaux et sociaux via l'agriculture et d'autres activités rurales, leurs effets dans la pratique dépendent de plusieurs facteurs. Certains de ces facteurs sont liés à la sélection à l'intérieur des PDR de mesures localement adaptées, d'autres à la conception et au ciblage des mesures, ainsi qu'aux fonds disponibles. Malgré les progrès accomplis en matière de conception, de ciblage et d'application des programmes de développement rural, beaucoup reste à faire. Parmi les mesures actuellement en application, certaines sont très ciblées et adaptées à des résultats spécifiques et d'autres manquent à cet égard de précision. Les résultats obtenus pourraient donc ne pas être satisfaisants et l'utilisation des ressources inefficace. Il faut fixer précisément les objectifs et s'efforcer d'orienter l'utilisation des mesures sur des résultats spécifiques relatifs aux biens publics en tenant compte des effets secondaires positifs ou négatifs éventuels. Si l'on veut obtenir des résultats fiables, il est essentiel de prévoir une adaptation et un ciblage appropriés, laissant une souplesse suffisante aux exploitants et à ceux qui appliquent la politique sur le terrain afin qu'ils puissent exercer leur jugement.

Concernant l'application des programmes et dispositifs, le niveau des capacités administratives et techniques au sein des administrations nationales, les services de

vulgarisation, les organismes de recherche et les organismes payeurs, le niveau de conseil et de formation des exploitants ont un effet significatif sur les résultats en matière de biens publics. Des mesures efficaces de suivi et d'évaluation des politiques sont essentielles à une évaluation des résultats et une communication des améliorations, à la fois au niveau de la conception des mesures et de la conception du programme.

Une collaboration adaptée avec les organisations d'exploitants et les organisations environnementales peut aider à élaborer des programmes bien pensés et à créer un esprit de coopération. Enfin le succès de la fourniture de biens publics environnementaux comme les paysages culturels peut être renforcé et mis en valeur si l'on ressent les effets tangibles sur l'économie locale et la vitalité des zones rurales d'un développement du tourisme, par exemple.

L'analyse réalisée par le REDR sur l'approche adoptée par les États membres par rapport à la fourniture des biens publics; via leurs PDR, sur la période de programmation 2007-2013, fournit quelques leçons pertinentes pour améliorer la fourniture des biens publics au cours de la prochaine période de programmation. Voici quelques unes des principales constatations de cette analyse et d'analyses similaires:

- il faut reconnaître que la fourniture de biens publics et la vitalité des zones rurales impliquent un engagement à long terme et que des résultats positifs ne seront visibles qu'avec le temps. La conception et la mise en œuvre des mesures est un processus continu dans le cadre duquel les dispositifs doivent évoluer et s'améliorer progressivement;
- il est nécessaire d'adopter une approche intégrée, afin de déterminer le moyen le plus efficace de fournir des biens publics. Ceci suppose de prendre en compte les synergies entre les différents biens publics et de trouver des façons de soutenir les mesures ou les paquets de mesures optimisant la fourniture de multiples biens publics et réduisant les conflits potentiels;
- dans la plupart des régions de l'UE, il est préférable, en matière de vitalité des zones rurales, de choisir une approche territoriale plutôt qu'une approche sectorielle exclusivement axée sur l'agriculture;
- il convient d'améliorer le ciblage des mesures et l'évaluation de leurs effets. Il faut fixer des objectifs précis pour toutes les mesures et tous les dispositifs mis en œuvre dans le cadre des PDR, en indiquant au préalable les résultats attendus. Il faudrait contrôler les indicateurs actuellement utilisés dans le cadre commun de suivi et d'évaluation (CMSE) pour chaque mesure et pour le programme dans son ensemble, afin de déterminer s'ils peuvent être améliorés. Cette amélioration pourrait consister à étendre les indicateurs relatifs à certaines mesures afin qu'ils couvrent des biens publics environnementaux qui ne sont pas pris en compte actuellement (par exemple en relation avec la qualité de l'eau, le stockage du carbone, les fonctions du sol et le paysage ou en créant des indicateurs propres à mesurer les effets sur la vitalité des zones rurales) ou à supprimer les indicateurs qui n'ont pas été utiles à l'évaluation;
- il est essentiel d'investir dans le renforcement de la capacité des institutions en lien avec la conception et la mise en œuvre des mesures de développement rural. Ceci conditionne l'efficacité de la mise en œuvre des objectifs du système. Il faudrait reconnaître l'acquisition des compétences, des connaissances et des ressources

techniques nécessaires comme une composante essentielle à une mise en œuvre efficace du programme;

- il est également essentiel d'investir dans la collecte d'informations empiriques au niveau du programme afin d'identifier les résultats des dispositifs par rapport aux données environnementales et socio-économiques. En outre, étant donné la variété des situations locales, des problèmes et des besoins dans l'UE-27 et la multiplicité des réponses dans les différentes régions, il serait utile de renforcer l'échange de bonnes pratiques et d'expériences entre États membres et régions;
- il est indispensable d'innover encore pour relever les défis déjà identifiés, comme les nouveaux défis. Il reste encore à aborder vraiment la question du changement climatique dans de nombreux PDR. Des difficultés subsistent au niveau des dispositifs de mise en œuvre, dans les zones où les exploitations sont très petites, ou bien dans les zones où les terres communes très étendues. Nous avons besoin d'examiner différentes solutions pour tirer le meilleur parti des financements liés à la mise en œuvre du programme, par exemple en lançant des appels d'offres ou en concluant des contrats collectifs. Les programmes pilotes, peu utilisés à ce jour, pourraient jouer un rôle important dans la promotion de l'innovation.

3. CONCEVOIR DES OUTILS POLITIQUES POUR LA FOURNITURE DE BIENS PUBLICS LIÉS À L'AGRICULTURE

PRINCIPALES CONSTATATIONS

- La PAC peut être conçue et structurée de multiples façons en vue de produire des résultats en matière de biens publics et il n'y a peut-être pas de solution «idéale».
- La transition vers une PAC davantage axée vers les biens publics devra nécessairement se dérouler en plusieurs phases, la période 2014-2020 constituant la prochaine étape de ce cheminement.
- La fourniture de biens publics doit être érigée en objectif stratégique de la future PAC, qui s'articule ensuite au sein d'un cadre européen cohérent exposant la gamme des objectifs politiques de l'UE.
- L'efficacité et l'efficience des mesures politiques en matière de fourniture de biens publics dépendent dans une large mesure du niveau de ressources qui leur est consacrée et de la structure des incitations offertes aux agriculteurs, mais il convient de souligner l'importance d'autres facteurs comme la conception, les objectifs, le ciblage, la capacité administrative, etc.
- L'ampleur du financement nécessaire à une fourniture de biens publics significative dépasse de très loin le budget actuel de la PAC.

Ce chapitre développe des propositions d'architecture et de mesures qui pourraient être adoptées dans le cadre de la PAC en vue de la fourniture de biens publics liés à l'agriculture. Les autres objectifs de la PAC, par exemple l'amélioration de la compétitivité du secteur agroalimentaire ou des revenus agricoles, s'ils sont importants, ne sont pas examinés dans le présent chapitre. L'objectif, lors de l'étude des options susceptibles d'être déployées dans le cadre de la PAC, a été de combiner une approche analytique et une appréciation des réalités politiques et de la PAC.

La PAC peut être conçue et structurée de multiples façons en vue de produire des résultats en matière de biens publics et il n'y a peut-être pas de solution «idéale». Compte tenu des autres objectifs en jeu, de la diversité des priorités selon les gouvernements et les différentes régions européennes (de nombreux nouveaux États membres, par exemple, ont des préoccupations spécifiques et légitimes en matière de développement socio-économique) et de la complexité politique de la PAC, certaines mesures qui pourraient être optimales à des fins de fourniture de biens environnementaux et d'autres biens publics peuvent ne pas être réalistes en pratique d'un point de vue politique ou financier, à tout le moins à court terme. Les propositions développées dans le présent document visent à être ambitieuses tout en étant réalisables d'un point de vue opérationnel. Elles se fondent essentiellement sur la gestion des terres et des autres ressources, sur les investissements en capital physique et social et sur d'autres mesures nécessaires pour fournir toute la gamme des biens publics objet de la présente étude.

Toutefois, les paramètres politiques et la nature sensible du débat ne peuvent être ignorés, et toute transition vers une PAC davantage axée vers les biens publics devra nécessairement se dérouler en plusieurs phases, la période 2014-2020 constituant la prochaine étape de ce cheminement. Ces éléments doivent être pris en compte en sus des propositions de la Commission de novembre 2010 et de la position du Parlement européen, lesquelles exerceront sans aucun doute une influence importante sur la prochaine version de la PAC.

Dans le présent chapitre, nous commencerons par étudier plusieurs propositions existantes pour faire évoluer la PAC puis nous chercherons à identifier et à examiner une série de facteurs indispensables à la réussite de la fourniture de biens publics dans le cadre de la PAC. L'étude se poursuit, au chapitre 4, par des développements sur ces mesures accompagnés d'un commentaire sur certaines de leurs incidences et sur les points qui pourraient constituer des limitations ou des contraintes (pratiques et politiques) à leur mise en œuvre. Compte tenu du contexte politique et économique et des évolutions, en termes d'architecture et de nature du soutien, qui seront nécessaires pour améliorer la fourniture de biens publics, nous étudierons également la possibilité d'une introduction progressive des différentes options dans le temps.

La discussion met essentiellement l'accent sur les biens publics environnementaux. Il s'agit en effet sans doute du domaine dans lequel les objectifs sont les plus clairs, la pénurie la plus marquée et les liens avec l'agriculture généralement étroits, et de celui dans lequel il est possible d'engager des actions visant l'amélioration de la fourniture dans le cadre de la PAC. Les questions relatives à la vitalité rurale sont importantes et méritent de se voir accorder plus d'attention que celle qu'elles ont reçue jusqu'à présent. Compte tenu de la diversité des situations en Europe, il apparaît nécessaire, pour produire les résultats escomptés, de combiner les actions menées dans le cadre de la PAC et la politique en œuvre dans une variété d'autres domaines (par exemple, le FEDER, les politiques relatives à l'emploi, à la santé, à l'éducation, à la santé, etc.). L'analyse nécessaire irait au-delà de l'objectif de la présente étude et des ressources qui lui sont allouées. C'est pourquoi ce rapport aborde de manière moins approfondie les besoins politiques relatifs aux autres biens publics, tels que la vitalité rurale.

3.1. Propositions existantes concernant la PAC après 2013

En novembre 2010, la Commission a publié ses propositions dans un document intitulé «La PAC à l'horizon 2020: alimentation, ressources naturelles et territoire – relever les défis de l'avenir» (Commission européenne, 2010c). Cette communication reste plutôt vague sur de nombreux aspects, non seulement parce qu'elle n'inclut aucune donnée chiffrée, mais également parce qu'elle comporte des incohérences. La communication énonce trois objectifs clés pour la PAC à l'horizon 2020 («une production alimentaire viable», «une production durable» [traduction libre], «une gestion durable des ressources naturelles et des mesures en faveur du climat», «une action équilibrée» [traduction libre], «un développement territorial équilibré») et trois options concernant sa future structure. Ces trois objectifs ont tous trait, sous une forme ou une autre, à la fourniture de biens publics.

En ce qui concerne la fourniture de biens publics environnementaux, l'élément le plus significatif de ces propositions est la suggestion que, parallèlement au second pilier, certains biens publics environnementaux devraient être fournis par le biais d'une «écologisation» du premier pilier. Il s'agirait de payer les agriculteurs pour qu'ils prennent certaines mesures de gestion favorables à l'environnement, mais de rendre cette gestion obligatoire si ces derniers demandent des paiements directs. En ce qui concerne la vitalité rurale, les propositions ne donnent aucune vision claire. Si la communication affirme qu'«un nombre croissant de zones rurales sont de moins en moins tributaires du seul secteur agricole», elle n'indique pas que le développement rural devrait adopter une approche territoriale plutôt que sectorielle. La description des trois options de politique générale semble suggérer que le développement rural devrait désormais s'orienter vers les biens publics environnementaux et non plus vers la vitalité rurale. En ce qui concerne le premier pilier, la communication reconnaît les pressions auxquelles les petites exploitations

et les exploitations de certaines régions de l'UE plus marginales sont soumises, en formulant des propositions tendant à l'inclusion dans le premier pilier d'une aide aux exploitants des zones souffrant de handicaps et à la simplification du système de soutien aux «petits» exploitants (bien que le terme «petits» ne soit pas défini).

Une variété d'acteurs politiques et de commentateurs indépendants sur la PAC ont présenté des propositions concernant les révisions qu'il conviendrait de lui apporter en termes de justification et de structure. Certaines présentent un caractère relativement détaillé. Il s'agit notamment de propositions du Parlement européen⁴, d'organisations non-gouvernementales⁵ ainsi que d'instituts de recherche et d'universitaires⁶. Certaines sont antérieures à la communication de la Commission, tandis que d'autres ont été développées en réponse à ces propositions. Elles présentent une variété de solutions. Les propositions qui se concentrent sur la fourniture de biens publics en tant qu'objectif fondamental de la future PAC mettent généralement l'accent sur les biens publics environnementaux et abordent peu les besoins politiques liés aux autres biens publics.

Les propositions visant l'accroissement de la livraison de biens publics constituent généralement des variations autour d'un thème. Elles penchent toutes en faveur d'une approche échelonnée des mesures de paiement afin de garantir la mise en œuvre d'un certain niveau de gestion environnementale par la majorité des exploitations agricoles de l'UE-27. Le premier niveau inclut les paiements en contrepartie des actions de gestion des terres les plus simples disponibles dans l'ensemble des espaces cultivés, dans les systèmes agricoles productifs et moins productifs. Les niveaux plus élevés incluent une série de mesures plus ciblées qui encouragent la mise en œuvre de formes spécifiques de gestion visant à produire des résultats environnementaux qui nécessitent des critères de gestion plus spécifiques et parfois plus exigeants. Les auteurs proposent généralement que la majeure partie des mesures de gestion des terres visées, au-delà des mesures obligatoires en vertu de la réglementation, de la conditionnalité et des codes de bonnes pratiques agricoles, bénéficie d'un financement public. Nombre des propositions soulignent la nécessité d'un soutien des investissements dans les technologies durables et en capitaux ainsi que le rôle essentiel du conseil et de la formation à destination des gestionnaires de terres.

Les opinions divergent sur des questions comme le mode de livraison – à savoir la possibilité ou non de garantir les résultats requis par un système de paiements annuels simples, ou bien le caractère indispensable ou non de l'approche de programmation du second pilier pour parvenir à produire des résultats environnementaux. Les avis diffèrent également, notamment, s'agissant de la nécessité ou non de maintenir le versement de paiements directs au titre du premier pilier pour soutenir à l'avenir la fourniture de biens publics à partir des terres agricoles et, dans l'affirmative, sur le niveau optimal de ces paiements.

Le débat sur les autres biens publics est moins nuancé. Les auteurs interprètent la nécessité de «maintenir la capacité de production des terres agricoles» comme relevant fermement du domaine du premier pilier et développent beaucoup moins – et en conséquence abordent plus rarement – la question du rôle de la PAC dans la fourniture de

⁴ Parlement européen, 2010; Parlement européen, 2011a.

⁵ BirdLife *et al.*, 2009; Beaufoy et Marsden, 2010.

⁶ Bureau et Mahé, 2008; SER, 2008; RISE Foundation, 2009; Baldock *et al.*, 2010; Cooper *et al.*, 2010; Hart *et al.*, 2010; Scientific Advisory Board on Agricultural Policy (Conseil consultatif scientifique sur la politique agricole), 2010; Bureau et Witzke *et al.*, 2010; Tangermann, 2011.

résultats en termes de vitalité rurale. En outre, le plus souvent, les discussions sur la vitalité rurale se concentrent sur l'agriculture, en mettant l'accent sur l'importance du maintien d'agriculteurs dans les zones rurales, plutôt qu'examiner la vitalité rurale dans une perspective plus globale.

Nous avons tenu compte de ces propositions et des analyses qu'elles proposent pour élaborer un cadre fondé en grande partie sur les premiers principes, en mettant l'accent sur la fourniture des biens environnementaux et des autres biens publics identifiés au chapitre 1.

3.2. Questions à l'étude et hypothèses

Parmi les points que doivent aborder les politiques agricoles appropriées dans le cadre de la PAC figurent la nature du soutien fourni, l'allocation du budget, les niveaux de cofinancement et le degré de subsidiarité accordé aux États membres en termes de conception, de ciblage, de financement et de répartition des mesures. En outre, l'approche générale et les outils politiques spécifiques doivent être adaptés à un large éventail de situations biophysiques et agricoles en Europe et être susceptibles de faire l'objet d'un suivi effectif, et ne doivent pas créer de charge administrative excessive au niveau de l'UE, des États membres ou des bénéficiaires au stade de leur mise en œuvre.

3.2.1. Hypothèses de base

Plusieurs hypothèses ont été formulées qui définissent le contexte dans lequel devront s'inscrire les propositions à venir. Elles portent sur le cadre réglementaire relatif à l'environnement, l'avenir des paiements directs et la nature des bénéficiaires des futures aides de la PAC.

Cadre réglementaire:

Aux fins de cette étude, nous avons supposé que la réglementation de l'UE en matière d'environnement resterait stable d'ici 2020, exception faite des évolutions qui ont déjà été approuvées et dont l'entrée en vigueur est prévue au cours de cette période. L'hypothèse est donc que la législation environnementale de l'UE pertinente pour le domaine agricole, y compris la directive cadre-sur l'eau, la directive sur l'utilisation durable des pesticides et la directive sur les habitats, sera intégralement mise en œuvre au sein des États membres selon le calendrier prévu par les mesures respectives. Cela implique qu'il se produira une évolution à la hausse du niveau des exigences réglementaires fondamentales applicables aux agriculteurs, par exemple en matière de pollution diffuse de l'eau et de recours à des mesures intégrées de lutte contre les ravageurs. Naturellement, il est possible que nous n'assistions pas à cette situation en pratique. L'expérience nous montre en effet que le respect de la législation environnementale varie de façon significative au sein de l'UE-27.

Paiements directs:

Les questions du niveau et de la répartition futurs des paiements directs actuels ne font pas partie du cadre de la présente étude, et les opinions concernant la mesure dans laquelle ces paiements seront nécessaires, à l'avenir, pour soutenir la fourniture de biens publics ou poursuivre d'autres objectifs de la PAC sont extrêmement diverses (Swinnen, 2009; Tangermann, 2011). Les propositions vont de l'élimination progressive des paiements directs actuels à la poursuite du système en vigueur tel quel. Il semble néanmoins certain qu'un certain niveau de paiements directs sera conservé au cours de la période de programmation 2014-2020. Il convient toutefois de reconnaître que les conclusions du

débat politique sur les paiements directs auront probablement une influence considérable sur les outils politiques qui seront mis en œuvre pour atteindre les objectifs en matière de biens publics.

Aux fins de la présente étude, cependant, nous prendrons pour hypothèse la poursuite des paiements directs au cours de la prochaine période de programmation, tout en comprenant que, compte tenu de la progression vers des paiements forfaitaires par zone, le montant par hectare pourra évoluer et que cette évolution, selon toute vraisemblance, suivra une trajectoire descendante dans la majorité des États membres.

Bénéficiaires:

Du point de vue de la fourniture de biens publics, tous les gestionnaires de terres qui produisent des biens publics devraient être potentiellement admissibles au bénéfice du soutien de la PAC. La définition actuelle du terme «agriculteur», telle qu'énoncée à l'article 2 du règlement n° 73/2009 du Conseil, devrait le permettre, sous réserve que les gestionnaires de terres tels que les sociétés (*trusts*) de conservation de la nature, les fondations ou les ONG qui gèrent des paysages culturels ne soient pas exclues du bénéfice de ce soutien. Du point de vue de la fourniture de biens publics, il n'est pas nécessaire de limiter les aides aux «agriculteurs actifs», comme le préconise la communication de la Commission. En ce qui concerne la vitalité rurale, il n'y a aucune raison de canaliser les aides vers un secteur spécifique; toutes les personnes ou entités qui contribuent le plus à des formes pertinentes de vitalité rurale devraient être admissibles par principe.

3.3. Clarté concernant les objectifs stratégiques de la future PAC

3.3.1. La fourniture de biens publics en tant qu'objectif stratégique

Comme indiqué au chapitre 1, les activités agricoles exercées dans l'espace rural européen peuvent fournir efficacement toute une gamme de biens publics. Le rôle de la PAC devrait être de soutenir la fourniture de ces biens publics, et ce au sein d'un cadre européen cohérent qui devrait identifier les biens publics environnementaux et les autres biens publics fondamentaux nécessaires au cours de la période considérée et indiquer en termes généraux le rôle de l'agriculture et des autres secteurs, notamment la foresterie, dans leur fourniture. Ce faisant, il convient de tenir compte du rôle des autres sources de financement européennes et nationales. Celles-ci comprennent notamment le Fonds européen de développement régional (FEDER), qui apporte une contribution significative dans certains domaines, y compris ceux de la fourniture d'eau potable, de l'atténuation du changement climatique et de l'adaptation à ce phénomène, de la biodiversité et la vitalité rurale, et LIFE+, un fonds d'une taille beaucoup plus réduite mais qui contribue également aux objectifs en matière de biodiversité et de climat. À partir de 2014, les autres fonds de l'UE pourront voir leurs rôles et leurs attributions évoluer et leurs objectifs en matière de biens environnementaux et d'autres biens publics étendus, en vue notamment de refléter les priorités définies dans la stratégie UE 2020 qui compte parmi ses thèmes l'efficacité des ressources. La nouvelle réglementation définissant le fonctionnement de la PAC à partir de 2014 devrait tenir compte de ces évolutions.

Les principaux règlements relatifs à la nouvelle PAC devront mentionner clairement le statut d'objectif fondamental de la fourniture de biens publics, aux côtés d'autres objectifs adoptés au titre de la PAC, tels que ceux soulignés par la Commission dans sa communication de novembre (par exemple, un secteur agroalimentaire concurrentiel et un développement territorial équilibré). Il conviendrait qu'ils fassent spécifiquement référence à la gamme des biens publics environnementaux, aux aspects pertinents de la sécurité

alimentaire (comme le maintien de la capacité de production des terres agricoles) et aux autres biens publics, parmi lesquels la vitalité rurale et le respect du bien-être des animaux de ferme.

Ces objectifs devront être formulés avec un certain degré de précision. Il serait utile, en particulier, de regrouper les divers buts et cibles applicables à l'environnement rural fixés dans la législation européenne, en indiquant les calendriers dans le cadre desquels ils l'ont été (voir, par exemple, le tableau 2 du chapitre 2). Certains de ces objectifs peuvent évoluer au fil des années, et cette évolution devrait être autorisée. Par exemple, il pourrait être demandé aux secteurs de l'agriculture et de la foresterie de contribuer dans une plus grande mesure à la réduction des émissions de gaz à effet de serre, en particulier si l'UE adopte un objectif de réduction de 30 % de l'ensemble de ces émissions d'ici 2020. L'adoption d'objectifs sectoriels pour l'agriculture est tout à fait envisageable et pourrait conduire à inclure dans les objectifs politiques les émissions découlant de l'affectation ou du changement d'affectation des terres. Cette évolution pourrait être formalisée au travers de la directive sur le partage des charges ou par d'autres moyens, tels que des obligations sectorielles à définir au niveau de chaque État membre.

Il serait possible, par exemple, d'annexer un calendrier de ces cibles et objectifs aux règlements d'application de la PAC en indiquant de manière plus explicite la mesure dans laquelle les dépenses agricoles devraient contribuer à réaliser ces objectifs et à assurer la durabilité du secteur. S'il ne serait pas envisageable de dresser un tableau de ce type s'agissant de la vitalité rurale, on pourrait tenter de fixer quelques définitions simples afin d'éviter que cette notion devienne entièrement ouverte et perde toute signification. Une autre solution serait de confier aux États membres la tâche de définir la vitalité rurale ou une formulation équivalente dans le respect de certains paramètres européens de base, en exigeant des gouvernements nationaux qu'ils justifient leurs propositions.

L'introduction de ces objectifs constituerait une innovation au sein de la PAC et, à ce titre, nécessiterait une interprétation allant au-delà des textes réglementaires eux-mêmes. Par ailleurs, il faudrait prévoir un mécanisme afin de convertir les objectifs généraux définis au niveau de l'UE en des objectifs plus spécifiques applicables au niveau des États membres. Cela nécessiterait l'élaboration d'objectifs en matière de biens publics dans le cadre des nouvelles orientations stratégiques de l'UE que la Commission devrait préparer concernant les dépenses au titre du FEADER et d'autres fonds pour la période 2014-2020, en se fondant sur les orientations stratégiques de l'UE en matière de développement rural actuelles et en les étendant à l'ensemble de la PAC.

À l'heure actuelle, nous disposons d'orientations stratégiques pour le FEADER et d'orientations distinctes pour certains autres fonds de l'UE. Toutefois, un groupe de commissaires a proposé, pour le prochain cadre financier pluriannuel, l'élaboration d'un ensemble général d'orientations stratégiques applicable à tous les principaux fonds afin que ceux-ci travaillent au sein d'une structure intégrée. Cette proposition, si elle est mise en œuvre, serait l'occasion d'exposer les objectifs en matière de biens publics et leur pertinence pour les différents fonds de façon plus détaillée, pour autant qu'ils soient articulés avec une précision suffisante pour conserver une signification. Cela serait aussi important pour les biens publics environnementaux que pour les autres biens publics.

Il est suggéré de préciser, dans ces orientations stratégiques, la nature des différents biens publics et les types de gestion des terres nécessaires à leur livraison. Les exigences de surveillance en vertu des divers fonds, y compris les indicateurs qui leur sont associés, seraient exposées de manière explicite. Sur cette base, il pourrait être demandé aux États

membres d'élaborer, pour la période 2014-2020, des stratégies générales de fourniture pour chaque type de biens publics qui refléteraient les pressions et les besoins spécifiques identifiés au niveau régional ou national. Ces stratégies indiqueraient la contribution attendue des secteurs de l'agriculture et/ou de la foresterie pour atteindre, par exemple, les objectifs en matière de biodiversité, de changement climatique, d'eau ou de vitalité rurale dans l'État membre ou la région concerné. Ces stratégies fourniraient à leur tour la justification et le cadre de programmation généraux afin de renseigner l'utilisation de la gamme de mesures de l'UE disponible pour soutenir la réalisation de ces objectifs. Les interventions de l'UE financées par la PAC (et par d'autres instruments de financement) s'organiseraient autour de la structure constituée par ces stratégies et par ces plans nationaux, et non plus, comme c'est le cas actuellement, autour des quatre axes du FEADER. Les mesures mises en œuvre pour atteindre ces objectifs pourraient comprendre une combinaison de paiements pour la gestion des terres offerts par le biais de mesures agroenvironnementales, de divers types d'aides aux investissements, des formes complémentaires de gestion des forêts, l'offre de conseils et de formations et une assistance technique sur ces sujets. Toutefois, progresser vers ce type d'approche axée sur les objectifs nécessiterait de bien préciser la justification de l'utilisation des différentes mesures, d'identifier clairement les résultats prévus et de convenir de moyens de suivi des résultats qui seraient mis en place dès le départ.

La Commission a fait allusion à plusieurs occasions au cours de ces dernières années (y compris dans sa communication de novembre), dans des termes plus généraux, à une telle approche, qui serait particulièrement adaptée aux interventions dans le cadre du second pilier. Cependant, cette approche pourrait également s'appliquer à des formes plus génériques d'aides agricoles, du type de celles accordées au titre du premier pilier, et elle contribuerait à l'identification des objectifs et des résultats prévus en matière de fourniture de biens publics et à l'articulation de ces objectifs et de ces résultats pour toutes les aides accordées en vertu de la PAC au niveau des exploitations. Cela faciliterait l'étude des synergies et des arbitrages entre les différents objectifs en matière de biens publics et les autres objectifs de la PAC. Par conséquent, les mesures du premier pilier axées sur les biens publics devraient également être planifiées, conçues et justifiées au moins en partie au niveau des États membres ou des régions, afin de parvenir à un plan unique et intégré reprenant l'ensemble des aides et des interventions destinées à la réalisation des objectifs en matière de fourniture de biens publics. Ce document devrait être soumis à l'approbation de la Commission à un stade précoce du cycle de mise en œuvre de la nouvelle PAC et faire l'objet d'un réexamen régulier. Cette solution offrirait également une plus grande transparence concernant les dépenses effectuées au titre de la PAC.

3.3.2. Synergies et conflits avec d'autres objectifs de la PAC

Outre la fourniture de biens publics, la PAC continuera de poursuivre plusieurs autres objectifs stratégiques qui devront être mis en balance avec les nouvelles priorités. Sur la plupart des points, cependant, la fourniture de biens publics est largement compatible avec les autres objectifs à long terme. En effet, la durabilité de l'agriculture et de la foresterie est un élément fondamental pour la sécurité à long terme de l'approvisionnement alimentaire, celle de l'emploi en milieu rural, les revenus agricoles et le développement d'économies rurales et régionales solides.

Certains conflits et tensions ne manqueront toutefois pas de se produire, en particulier à court terme, par exemple entre certaines formes de fourniture de biens publics et la compétitivité agricole à court terme. À titre d'exemple, l'une des propositions centrales pour répondre aux besoins liés à un groupe de biens publics sur les terres agricoles est

l'introduction du gel des terres à des fins écologiques, sous une forme à déterminer. Cette mesure réduirait la surface agricole disponible pour la production et comporte des coûts d'opportunité pour l'agriculteur et pour la société dans son ensemble. Dans certaines régions, ces coûts pourront être relativement modestes: de nombreuses exploitations pourront avoir déjà consacré les terres concernées à des mesures environnementales plutôt qu'à la production, et d'autres pourront sélectionner des sols pauvres à cet effet. Par conséquent, la perte de rendements, le cas échéant, pourra être assez limitée. Par ailleurs, l'exclusion des terres de la production peut être l'occasion de créer de nouvelles sources de revenu, liées par exemple au divertissement. Cependant, les coûts d'opportunité pourraient être relativement élevés dans les régions les plus fertiles, dans lesquelles les rendements agricoles sont importants.

Il ne fait aucun doute que la réalisation d'une certaine cohérence non seulement entre les objectifs des instruments de financements mais aussi entre les objectifs de l'UE de manière générale (par exemple ceux énoncés dans la stratégie UE 2020, la politique en matière de climat et d'énergie, etc.) soulèvera des défis. De façon générale, la fourniture de biens publics environnementaux est particulièrement associée à des formes d'agriculture moins intensives et au maintien de prairies permanentes et à de cultures permanentes plus traditionnelles plutôt qu'à des systèmes de cultures permanentes et arables plus intensifs. L'une des principales missions de la politique agroenvironnementale est d'offrir aux agriculteurs des incitations suffisantes pour qu'ils renoncent aux avantages économiques de l'utilisation de pratiques plus intensives. Il est évident que la volonté des agriculteurs d'adopter ou de conserver des systèmes moins intensifs connaîtra des limites, même avec des incitations généreuses. Ces limites pourront s'aggraver si le marché alimentaire mondial reste tendu et si les prix des matières premières de base en Europe poursuivent leur tendance à la hausse.

Cependant, un autre défi, peut-être encore plus grand, réside dans l'évaluation de l'effet net sur l'environnement d'une production accrue de biens publics combinée à des formes d'agriculture moins intensives dans certaines régions mais plus intensives dans d'autres. Par exemple, des questions se posent quant au point jusqu'auquel il est légitime de maintenir des systèmes d'agriculture plus extensive dans une proportion importante de la zone agricole européenne, surtout si cela mène à des pratiques dommageables pour l'environnement ailleurs dans le monde, comme l'expansion des terres arables au détriment des forêts et des autres habitats naturels et l'intensification non durable d'écosystèmes agricoles moins robustes. Les mesures de lutte contre le changement climatique ne devraient pas conduire à des fuites de carbone qui entraîneraient un déplacement de la production (de bétail par exemple) à l'étranger afin d'échapper à la législation européenne, que ce soit du fait d'entrepreneurs européens à la recherche d'une meilleure compétitivité en dehors de l'UE ou par la substitution de sociétés ou d'agriculteurs étrangers aux fournisseurs européens. Cette situation ne conduirait pas à une réduction des émissions mondiales et pourrait créer une pression supplémentaire sur des habitats plus naturels comme les prairies ou les forêts. Il sera nécessaire de trouver un équilibre entre une fourniture de biens publics environnementaux à plus grande échelle, incluant des sols européens plus stables et plus sains et une utilisation de l'eau plus parcimonieuse, et la poursuite de la production d'une partie de l'approvisionnement alimentaire mondial en Europe.

Ces pressions seront exacerbées par une série de questions. L'une des plus urgentes est sans doute l'obligation de produire une proportion plus grande de l'énergie à partir de sources biologiques, tant en Europe que dans l'ensemble du monde. L'un des objectifs actuels de l'UE est de produire, d'ici 2020, 10 % de tous les carburants de transport à

partir de sources d'énergie renouvelables, dont une proportion significative de biocarburants. Des données de plus en plus nombreuses indiquent que ces mesures sont inefficaces en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre. Du fait du changement indirect de l'affectation des terres découlant des cultures de matières premières de première génération, comme le maïs et le colza, il est peu probable que les biocarburants permettront de réduire les émissions de gaz à effet de serre dans la mesure requise par la directive sur les énergies renouvelables, et ils pourraient même conduire à leur augmentation.

Si la demande de cultures vivrières ne se réduit pas, la demande de cultures supplémentaires à des fins d'approvisionnement énergétique est susceptible de conduire à la conversion de prairies ou d'autres terres non cultivées en terres arables, quand bien même celles-ci seraient géographiquement éloignées des terres de production de matières premières (Bowyer, 2010). En effet, la tendance à l'échelle mondiale, dans les conditions actuelles, est d'augmenter la production par l'accroissement des surfaces cultivées plutôt que par celui des rendements. Au fil des années, cette pression va augmenter en raison de la demande parallèle d'autres formes de bioénergie. Par exemple, il ressort de l'analyse des plans nationaux élaborés par les États membres en vertu de la directive sur les énergies renouvelables que ceux-ci prévoient qu'en 2020, leur objectif d'approvisionnement en énergie renouvelable sera atteint pour plus de moitié grâce aux sources de bioénergie (Atanasiu, 2010). Si des formes appropriées de matières premières bioénergétiques devraient avoir des avantages en termes de remplacement des combustibles fossiles et de réduction des émissions de gaz à effet de serre, elles continueront à générer des pressions sur les ressources terrestres limitées et sur le paysage, tant en Europe qu'au niveau mondial.

En effet, toute stratégie significative d'atténuation du changement climatique au niveau de l'UE devrait reconnaître l'ampleur de la question du méthane en tant que sous-produit de l'élevage et développer des cadres pour réduire ces émissions à long terme, en combinant de manière appropriée les incitations en matière de recherche et de développement technologique, de même que les incitations réglementaires et financières. Dans le même temps, il est nécessaire de réfléchir à la réorientation de la recherche, des stratégies et des investissements afin d'augmenter la production d'énergies renouvelables qui ne soient pas dommageables à la sécurité alimentaire ni à la biodiversité, mais qui puissent apporter une contribution socio-économique positive à la production d'énergie européenne tout en réduisant les émissions de gaz à effet de serre provenant de l'agriculture. L'encadré 1 ci-après présente un exemple de la façon dont cela pourrait être appliqué à la production de biogaz à partir de déchets organiques.

Au-delà du programme relatif au climat, le secteur agricole a également un rôle important à jouer pour renforcer l'efficacité de l'utilisation des ressources, en relation avec son utilisation de nutriments, d'énergie, d'eau, d'alimentation et de fourrage. Il sera nécessaire d'élaborer des stratégies à cette fin qui devront également viser le maintien ou l'amélioration de la productivité globale, afin d'échapper aux effets du changement indirect de l'affectation des terres. Une telle approche est pleinement compatible avec les objectifs de croissance verte de la stratégie UE 2020. Dans la plupart des cas, une utilisation des ressources plus efficace permet d'éviter des pollutions ou d'autres dommages environnementaux et contribue à une réduction de l'empreinte écologique par unité de production agricole. L'aide à la réalisation d'audits écologiques, le conseil technique, l'aide à l'investissement et la gestion écologique des terres comptent au nombre des mesures possibles pour renforcer l'efficacité des ressources au niveau des exploitations.

Pour ces raisons, un programme agricole des biens publics pourra jouer à la fois un rôle important pour améliorer la fourniture durable de biens publics par des systèmes de production intensive (y compris ceux produisant de la bioénergie et les matières premières industrielles) et un rôle à long terme s'agissant des pratiques agricoles extensives fournissant plusieurs types de biens publics.

Des synergies et des arbitrages nouveaux apparaîtront au fil des années; les difficultés associées nécessiteront de disposer des connaissances et de l'expertise adéquates au sein des administrations publiques et des autres parties prenantes à l'élaboration et à la mise en œuvre de la politique. Dans le même temps, il sera nécessaire, au sein d'un environnement politique de plus en plus complexe, de veiller à la maîtrise des coûts administratifs. La tâche ne sera pas des plus aisées.

Encadré 1: approches intégrées d'incitation à la production de biogaz à partir de déchets animaux

Dans l'UE, 9,1 % des émissions de GES proviennent de l'élevage, et ce chiffre passe à 12,8 % si l'on prend en compte le changement de l'affectation des terres. Sur le total de ces émissions, la production de viande bovine et la production laitière sont responsables de la plus grande partie des émissions de CO₂ et de gaz équivalents (29 % chacune), suivies par la production de viande porcine (25 %). La gestion du fumier est responsable à elle seule de 19 % des émissions d'origine agricole (dont les deux tiers sont des émissions de méthane) (JR, 2010).

La production de biogaz par digestion anaérobie des déchets organiques est un moyen de réduire les émissions de GES provenant de l'agriculture, tout en offrant un certain niveau de production d'énergie renouvelable. Sans en évaluer les mérites en tant que moyen de réduction des émissions de gaz à effet de serre, cette technologie spécifique illustre le potentiel offert par les nouvelles technologies en matière d'atténuation des émissions et la nécessité de mettre en place des incitations réglementaires et financières adaptées.

La production de biogaz se situe à la jonction des politiques en matière de déchets, énergétiques et agricoles, offrant aux agriculteurs et aux industries locales la possibilité de compléter leurs revenus, de gérer efficacement les déchets et de réduire les émissions tout en produisant de l'énergie et de la chaleur qui peuvent être soit utilisées par l'exploitation et par les collectivités locales, soit vendues au réseau électrique. Toutefois, la création des conditions propices à la production de biogaz nécessite, dans plupart des États membres de l'UE, de supprimer certaines barrières réglementaires et économiques, et aussi de mettre en place des incitations financières.

Plusieurs États membres ont créé des aides à l'investissement en faveur des infrastructures de biogaz dans le cadre des mesures du second pilier de la PAC, ce qui a permis des progrès significatifs en termes de développement de l'industrie. Cependant, même en Allemagne, où l'aide peut atteindre 100 000 € et qui est de loin l'État membre dans lequel la technologie et le développement des biogaz sont les plus avancés, ce sont les tarifs élevés de rachat de l'électricité produite à partir de la biomasse qui représentent 90 % de la valeur des subventions consacrées à l'électricité renouvelable provenant de biogaz (Osterburg *et al.*, 2008). Cette situation illustre l'importance des instruments politiques autres que ceux de la PAC pour stimuler l'investissement et la production de biogaz à partir de déchets organiques, et il en va de même pour plusieurs autres sources d'énergie renouvelables. L'exemple allemand démontre toutefois que l'octroi de subventions pour l'utilisation de cultures énergétiques aux fins de la production de biogaz peut mener à des problèmes similaires à ceux que l'on rencontre en matière de promotion des biocarburants liquides. Entre 2004 et 2010, la surface de maïs d'ensilage en Allemagne a augmenté de plus d'un demi-million d'hectares du fait de l'aide apportée au biogaz. La production de biogaz devrait se fonder sur les effluents d'élevage et les déchets agricoles, et les capacités de stockage devraient être étanches au gaz pour éviter toute fuite de méthane.

Les mesures ne relevant pas de la PAC qui peuvent être déployées pour inciter à la construction d'usines de biogaz incluent, à court terme, l'introduction de tarifs de rachat pour soutenir le prix de l'électricité qui pourront compenser l'investissement initial en capitaux dans l'usine et dans les raccordements au réseau électrique national. Certains pays ont également recours à des politiques d'aménagement du territoire et à des mesures de soutien du marché favorables, telles que l'attribution de certificats verts à l'électricité produite à partir de biogaz.

Les subventions pour la construction d'usines de production de biogaz et des infrastructures correspondantes, y compris les mesures des axes 1 et 3, présentent une valeur ajoutée mais devraient s'inscrire dans un cadre relatif à la biomasse coordonné établissant des synergies entre les politiques économiques, environnementales et énergétiques.

Les États membres, dans une certaine mesure, détermineront leurs approches propres et spécifiques des synergies et des arbitrages entre la réalisation des différents objectifs, ce qui est parfaitement légitime. Toutefois, il sera nécessaire de mettre en place des garanties au niveau européen pour veiller à ce que la fourniture de biens publics soit suffisamment mise en valeur dans toutes les régions de l'UE-27 et ne soit pas noyée sous d'autres objectifs. Cet objectif peut être atteint grâce à un certain nombre de mesures différentes,

et il conviendra d'en combiner plusieurs. L'une des approches possibles serait d'exiger un niveau de base de gestion environnementale sur l'ensemble des terres agricoles de l'UE en soumettant les agriculteurs qui reçoivent des fonds publics à certaines conditions obligatoires, telles que celles imposées au titre de la conditionnalité. Une autre serait d'affecter spécifiquement une part du financement européen de la PAC à la fourniture de biens publics. Cet objectif pourrait être atteint en prévoyant l'obligation de consacrer une certaine proportion du financement de l'UE à des mesures clairement axées sur la fourniture de biens publics, comme l'agroenvironnement. Par exemple, l'obligation actuelle de consacrer 25 % au moins des dépenses du second pilier aux mesures de l'axe 2 pourrait être convertie en une nouvelle formule en vertu de laquelle un pourcentage minimal (par exemple 30 %) d'une enveloppe de la nouvelle PAC serait consacré à une combinaison de mesures liées à l'agroenvironnement, à l'agroforesterie, au programme Natura 2000, aux initiatives sylvo-environnementales et à la gestion écologique des terres qui y est associée. Une troisième approche pourrait consister à introduire une série de mesures fondamentales que tous les États membres seraient tenus d'appliquer, comme le mécanisme de gel des terres à des fins écologiques, et qui s'imposeraient à tous les bénéficiaires de paiements directs mais dont la mise en œuvre serait rémunérée, comme le propose la Commission. Une quatrième approche serait de réduire le recours aux incitations et de se reposer davantage sur des mesures réglementaires. Cette approche pourrait être déployée au niveau européen ou national. L'UE pourrait adopter une mesure importante et facultative d'accompagnement consistant à adapter les taux de cofinancement en fonction de la contribution des différentes mesures à des objectifs stratégiques définis (et, de préférence, quantifiés) de l'UE, tels que les programmes Natura 2000 et la directive-cadre sur l'eau.

Dans le même temps, la durabilité doit être au cœur de toutes les actions financées par l'UE. Des garanties seront nécessaires pour veiller à ce que l'introduction de mesures à des fins autres que l'incitation à la fourniture de biens publics, par exemple en vue d'améliorer la compétitivité, ne portent pas atteinte de façon trop importante aux objectifs liés aux biens publics, par exemple en accélérant une intensification inappropriée ou en menant à des changements de l'affectation des terres non souhaitables. Il conviendrait de prendre en compte les répercussions de ce type de mesures sur les biens publics et d'éviter autant que possible les dommages à l'environnement. Cette observation est particulièrement valable au niveau des programmes, et il pourrait sembler légitime de mettre en place de garanties plus strictes pour les zones protégées et les zones classées en terres à valeur naturelle élevée (VNE).

3.4. Obtenir des résultats avec efficacité et efficience

La conception des futures mesures politiques doit tenir compte des enseignements tirés du fonctionnement de la PAC au cours des 20 dernières années. Les parties suivantes examinent certaines des questions essentielles.

3.4.1. Gamme et type de mesures nécessaires en matière de fourniture de biens publics d'origine agricole

Il est nécessaire, pour parvenir à la livraison appropriée de la gamme complète des biens publics, de mettre en œuvre une série de mesures qui pourront être utilisées à des degrés divers dans les différentes régions de l'UE-27 en fonction des situations et des priorités locales. L'existence d'un ensemble solide d'exigences réglementaires fondamentales énonçant clairement les actions que doivent entreprendre à leurs frais tous les gestionnaires de terres (et les autres acteurs ruraux), qu'ils reçoivent ou non des aides financières au titre de la PAC, est un préalable nécessaire aux mesures financées par le

biais de la PAC. En plus de ces exigences réglementaires, il pourrait être pertinent d'appliquer un ensemble de normes de «bonne gestion des terres» au respect duquel serait subordonné le versement de quelconques paiements. Cette mesure pourrait contribuer à l'établissement d'un niveau de base de fourniture de biens publics applicable à toutes les terres agricoles de l'UE. Actuellement, on met en application une série de normes relatives aux terres agricoles à travers l'exigence de maintien de ces terres dans de «bonnes conditions agricoles et environnementales» dans le cadre de la conditionnalité.

Au-delà des actions que les agriculteurs sont tenus d'effectuer à leurs frais, il est nécessaire de prévoir des aides financières pour encourager la mise en œuvre d'une série de mesures volontaires qui peuvent être divisées en trois catégories (N. B. il n'existe pas de mesures parallèles en matière de conditionnalité pour les terres forestières):

- paiements liés à la surface pour inciter les agriculteurs à mettre en œuvre des pratiques de gestion des terres bénéfiques à l'environnement;
- aide aux investissements, aux fins notamment d'une meilleure durabilité environnementale des entreprises agricoles, en facilitant l'amélioration des infrastructures agricoles, l'introduction de nouvelles technologies et un accès plus aisé aux possibilités de diversification qui renforcent la possibilité pour les gestionnaires de terres d'atteindre les objectifs en matière de biens environnementaux et d'autres biens publics; et
- aide aux services de vulgarisation et de formation afin de permettre la prestation adéquate de conseils et de formation, et le renforcement des capacités, afin que les gestionnaires des terres tiennent à jour leurs connaissances concernant les meilleures pratiques actuelles en matière de gestion durable des terres et soient informés des nouvelles technologies pertinentes.

Ces trois types d'actions doivent faire l'objet d'un soutien combiné, souvent au sein de la même exploitation, pour rendre possible la livraison des biens publics qui font l'objet de la présente étude.

Mesures de gestion des terres liées à la surface: les paiements liés à la surface constitueraient sans doute l'élément le plus significatif de toute future PAC pour la fourniture de biens publics environnementaux. Il existe actuellement une gamme de mesures en place qui encouragent les agriculteurs à adopter une gestion bénéfique à l'environnement (voir chapitre 2). Ces mesures doivent jouer quatre rôles principaux:

1. assurer le maintien des ressources environnementales existantes en soutenant les pratiques de gestion bénéfiques à l'environnement lorsqu'elles sont menacées, souvent du fait soit de la marginalisation et/ou de l'abandon, soit de l'intensification;
2. apporter un soutien à la gestion et à la restauration appropriées d'habitats ou d'espèces spécifiques d'intérêt européen⁷, en particulier dans les sites du programme Natura 2000, afin de maintenir ou de restaurer leur état de conservation favorable;
3. protéger et encourager une meilleure gestion des zones de valeur sur le plan environnemental dans les régions rurales au sens large (par exemple les terres agricoles

⁷ C'est-à-dire ceux énumérés à l'annexe 1 de la directive oiseaux et aux annexes I et II de la directive habitats.

VNE ou situées dans des zones définies comme importantes à des fins de protection de l'eau);

4. encourager l'intégration d'une gestion écologiquement durable correctement adaptée aux systèmes agricoles plus productifs (y compris les audits et les procédures d'évaluation environnementaux, le conseil technique et les actions de gestion environnementale).

Ces missions peuvent être conçues et structurées de multiples façons, par exemple:

- paiements à des gestionnaires de terres individuels ou organisés en groupe en contrepartie de la poursuite ou de l'introduction de pratiques de gestion qui augmentent le niveau de biens publics et de la production de résultats déterminés (espèces de plante particulières, nombre d'oiseaux nicheurs, etc.);
- paiements pour compenser les restrictions de nature réglementaire apportées à la gestion dans les zones désignées pour des raisons environnementales (par exemple les sites du programme Natura 2000);
- paiements à la majorité des agriculteurs dans certaines zones définies soumises à des contraintes naturelles telles que les systèmes agricoles durables fournissent normalement des niveaux élevés de biens publics.

Investissements en capitaux destinés aux infrastructures: Dans de nombreux cas, les évolutions en matière de gestion des terres nécessiteront également, pour contribuer à la fourniture de biens publics, des évolutions de l'infrastructure physique, par exemple la modernisation ou la construction de bâtiments d'élevage pour pouvoir retirer le bétail des terres pendant l'hiver ou l'amélioration des installations de stockage du lisier. En outre, l'introduction de nouvelles techniques, par exemple l'installation de chambres de digestion en milieu anaérobie, de panneaux solaires, de systèmes d'irrigation en goutte à goutte, etc., est importante pour répondre aux défis environnementaux à venir, tant que ces technologies font l'objet d'un soutien dans des situations où il existe un besoin manifeste de les employer. Ces types d'investissements sont particulièrement importants pour atténuer le changement climatique, réduire la demande d'eau et en minimiser les déchets et améliorer la qualité des eaux, celle des sols et le bien-être des animaux d'élevage.

Services de vulgarisation, formation, conseil et renforcement des capacités: le rôle du conseil ne doit pas être négligé. Trop souvent, la prestation de conseil relatif à l'environnement (qui englobe les services de vulgarisation, la formation, la mise en place d'exploitations de démonstration, etc.) a été considérée comme une charge administrative plutôt que comme un investissement à long terme en tant que composante essentielle pour l'amélioration de la durabilité de l'agriculture (voir par exemple Foresight, 2011).

En ce qui concerne les perspectives d'avenir pour la PAC après 2013, le rôle du conseil et de la formation dans la fourniture de biens publics environnementaux par l'agriculture doit être accru, afin de renforcer l'efficacité de la PAC pour réaliser les objectifs de durabilité et de livraison de biens publics, par exemple par l'intermédiaire de l'extension du service de conseil agricole (SCA) (ADE, 2009; Commission européenne, 2010a). En effet, le conseil et la formation sont fondamentaux pour diffuser l'innovation et aider les agriculteurs à mieux s'adapter à l'évolution du cadre politique, et le SCA pourrait jouer un rôle important en indiquant les moyens à mettre en œuvre pour réaliser conjointement les objectifs de compétitivité du marché et de durabilité. Ils pourraient être particulièrement pertinents dans les États membres et les régions dont l'expérience en matière d'intégration des

questions environnementales dans l'agriculture est plus récente, qui présentent un bilan médiocre en termes de résultats environnementaux ou qui font face à des problèmes spécifiques en matière d'environnement (par exemple les zones de déficit hydrique structurel).

3.4.2. Établir un ensemble adapté d'exigences environnementales fondamentales

Aux fins de cette étude, nous avons pris pour hypothèse le maintien de la législation environnementale européenne actuelle et de son calendrier de mise en œuvre intégrale. Il est soutenu que, lorsque des directives environnementales de l'UE soumettent les gestionnaires de terres à des exigences environnementales directes, le versement de toute forme d'aide publique au titre de la PAC devrait rester subordonné au respect de ces dernières. Ainsi, la conditionnalité demeurerait une partie intégrante de l'ensemble d'exigences fondamentales.

Certains suggèrent que la conditionnalité n'est utile que pour des mesures comme les actuels paiements directs, qui ne viennent pas récompenser la fourniture de biens publics clairement définis mais sont versés sur d'autres bases (soutien du revenu, compensation des réductions de prix par le passé, etc.), et pensent qu'il ne faudrait pas appliquer de telles conditions aux mesures orientées directement vers la fourniture de biens publics, comme les mesures agroenvironnementales.

Cependant, il est important que le niveau de référence pour recevoir des aides sur une base territoriale, que ce soit au titre du premier ou du second pilier, soit le même, et toute modification des exigences de conditionnalité pourrait aboutir à semer la confusion plutôt qu'à simplifier la question. En outre, si, en principe, chacun des règlements de l'UE et de leurs textes de transposition nationaux devrait comporter des sanctions et être appliqué de façon à ce qu'aucune sanction supplémentaire par la voie du retrait de l'aide au titre de la PAC ne soit nécessaire, ce n'est pas encore le cas en pratique. En effet, les preuves empiriques laissent penser que l'introduction de la conditionnalité a amélioré la conformité à la législation de l'UE (Alliance Environnement, 2007).

À côté de cette forme de conditionnalité, il existe des normes supplémentaires qui ne sont pas incorporées dans la législation européenne mais sont largement acceptées en tant que bonnes pratiques de gestion des terres, dont la mise en œuvre à leurs frais est jugée pertinente par les agriculteurs et qui devraient être respectées par quiconque reçoit des aides au titre de la PAC afin de garantir la gestion durable des terres en tant que ressource productive pour l'avenir. Les formes de gestion pertinentes à cet égard incluent la conservation des ressources naturelles, comme le sol et l'eau, et le maintien des particularités des habitats et des caractéristiques topographiques, comme celles qui sont actuellement identifiées en tant que normes de bonnes conditions agricoles et environnementales (BCAE) en vertu de la conditionnalité. La série de normes BCAE actuellement en vigueur doit être revue pour garantir leur rationalisation et l'absence de tout effet pervers involontaire.

Ces exigences de gestion fondamentales devraient sous-tendre le bénéfice de tout soutien financier au titre de la PAC et fournir une base solide sur laquelle élaborer des mesures de gestion plus précises et ciblées en vue de la fourniture de biens publics.

3.4.3. Ciblage et individualisation

Le ciblage efficace des mesures politiques destinées à atteindre les objectifs identifiés et la conception et la mise en œuvre adaptées de mesures au niveau local sont essentiels pour le succès et l'efficacité de la production de résultats en matière de biens publics. Cela suppose d'adopter une approche intégrée, de reconnaître les synergies et les conflits potentiels entre les mesures visant la réalisation d'objectifs différents et de veiller à ce que les options en matière de gestion relèvent des catégories appropriées et revêtent une ampleur suffisante pour optimiser les résultats en termes de livraison de biens publics produits à partir d'un budget donné.

La conception et l'application des mesures environnementales doivent garantir l'existence d'un équilibre suffisant entre l'aide fournie pour encourager la gestion environnementale dans les zones les plus sensibles et celle axée sur les zones cultivées plus productives. Les mesures doivent être conçues de manière à encourager l'adoption de la combinaison optimale de mesures de gestion nécessaires, et être appliquées à la bonne échelle. L'aide aux investissements en capitaux et au conseil devrait être fournie le cas échéant dans le cadre d'une approche intégrée. En ce qui concerne la vitalité rurale, l'aide devrait cibler les régions qui produisent les meilleurs résultats par euro d'aide.

En outre, la production de résultats environnementaux exige l'introduction d'évaluations de durabilité pour toutes les mesures et la mise en œuvre et l'application efficace des conditions et des garanties appropriées. Lorsque des mesures sont introduites à des fins autres que l'incitation à la fourniture de biens publics, leurs répercussions sur ces derniers doivent être prises en compte pour éviter, autant que possible, les dommages à l'environnement (REDR, 2010; Bocaccio *et al.*, 2009; Beaufoy et Marsden, 2010).

En outre, les actions de gestion elles-mêmes doivent être conçues de manière appropriée pour garantir leur aptitude à fournir des biens publics environnementaux spécifiques. Le degré de spécificité nécessaire pour cibler les mesures et les actions de gestion particulières varie selon l'objectif environnemental. Dans certaines situations, des conflits et des tensions peuvent survenir en relation avec la fourniture de plusieurs biens publics par des actions de gestion globales. Il y a lieu de penser que généralement, plus la mesure visant le résultat environnemental est spécifique, meilleurs sont les résultats produits (Vickery *et al.*, 2008; Winspear *et al.*, 2010; Wilson *et al.*, 2009). Par exemple, les actions visant la réduction des émissions nettes de GES par kilo de viande requièrent généralement des rendements à l'hectare élevés, des cycles de production courts et une utilisation efficace de la technologie, des animaux et de la génétique végétale, qui ne sont pas nécessairement compatibles avec la fourniture de niveaux élevés de biodiversité (Frelth-Larsen *et al.*, 2008; Grayson, 2008; JRC, 2010). De la même manière, les actions visant l'amélioration de la qualité de l'eau, par exemple par le biais de la réduction des apports d'engrais sur les champs ou de la création de bandes tampons, sont peu susceptibles de suffire à elles-seules à offrir les conditions nécessaires à l'amélioration significative de la biodiversité des terres agricoles. En pratique, cependant, lorsqu'il existe des synergies, celles-ci doivent être optimisées dans toute la mesure possible et, en présence de risques de conflits, ceux-ci doivent être identifiés et des décisions prises concernant les compromis qui seront nécessaires pour atteindre un juste équilibre des différents objectifs.

En général, plus les mesures de gestion sont adaptées aux besoins spécifiques de l'environnement et ciblent précisément les zones géographiques et les lieux dans lesquels elles sont nécessaires, plus leur rapport coût-efficacité est satisfaisant. Les coûts induits pour les administrations publiques et pour les agriculteurs sont plus élevés avec des

paiements ciblés, ceux-ci exigeant une planification plus importante au niveau des exploitations agricoles et la prestation de conseils ou d'orientations par des experts concernant la classification optimale des options en matière de gestion. Cependant, en dépit de cela, les paiements eux-mêmes présentent généralement une meilleure rentabilité car le type de gestion spécifique peut nécessiter une surface agricole globale moindre. Les risques de gaspillage des fonds publics ou de réduction inutile de la productivité de la surface agricole sont donc plus limités. En supposant des taux de paiement à l'hectare similaires, c'est-à-dire des paiements fondés sur la formule de la perte de revenus et des coûts supplémentaires, les coûts d'une approche ciblée sont probablement moindres que les coûts supplémentaires associés à la mise en œuvre des options en matière de gestion d'une manière indifférenciée dans l'ensemble de l'espace cultivé (Winspear *et al.*, 2010; Fährmann et Grajewski, 2011; Hart *et al.*, 2011). Ce gain est difficile à quantifier avec un quelconque degré de précision, et il dépendra clairement des taux de paiement par hectare appliqués selon les différents modes de fourniture.

Les éléments disponibles permettent de dégager une «hiérarchie» des ciblage comme suit:

- 1) résultats qui nécessitent une gestion adaptée ciblant des endroits, des habitats ou des espèces précis;
- 2) résultats qui nécessitent une gestion dont la mise en œuvre est étendue à plusieurs unités agricoles dans une zone de terres cultivées relativement importante, mais qui doit être adaptée aux conditions locales (en termes de localisation et de combinaison de mesures de gestion appropriée);
- 3) résultats devant être atteints par le biais de l'entreprise d'activités dans toutes les zones rurales sans nécessité d'adaptation aux conditions locales.

Il est admis de longue date qu'il est fondamental, dans les cas où des mesures de gestion environnementale spécifiques sont nécessaires sur des sites particuliers, de prévoir une gestion adaptée mise en œuvre par le biais d'une approche ciblée. C'est par exemple le cas en matière de conservation des espèces rares, comme le bruant proyer au Royaume-Uni (Perkins *et al.*, 2011), de restauration des habitats spécifiques, comme les tourbières, ou de conservation des sols vulnérables et des ressources en eau limitées.

Toutefois, l'importance de l'adaptation aux conditions locales des mesures de gestion nécessaires apparaît de plus en plus clairement également, en lien avec l'optimisation des avantages obtenus, pour d'autres priorités environnementales dont la qualité des eaux, les fonctions des sols et la stabilité climatique. Cela s'explique par le fait que les répercussions des pratiques de gestion peuvent varier d'une région à l'autre, voire d'une exploitation à l'autre, en raison de différences en termes de sols, de conditions climatiques ou d'interaction avec les divers processus écologiques et économiques (Ohl *et al.*, 2008; National Trust, 2011).

Encadré 2: exemples illustrant l'importance de l'adaptation et du ciblage de la gestion pour produire des résultats environnementaux

Biodiversité: Les recherches menées sur les besoins de biodiversité agricole soulignent l'importance d'une gestion ciblée et conçue spécialement pour répondre aux exigences écologiques spécifiques des habitats ou des espèces concernés, y compris lorsqu'il s'agit d'espèces des champs communes plutôt que particulières (Evans *et al.*, 2002; Butler *et al.*, 2009; Perkins *et al.*, 2011). Les chercheurs britanniques ont étudié les exigences écologiques d'une vaste gamme de groupes taxonomiques et examiné l'effet de différents schémas d'actions de gestion des terres dans le cadre de régimes agroenvironnementaux. Ils ont observé que plus la proportion de gestion adaptée de la surface cultivée des champs est élevée, meilleurs sont les résultats pour toutes les catégories de biodiversité examinées (oiseaux des champs, bourdons, plantes à feuilles larges arables, mammifères et papillons), démontrant ainsi que les options relatives aux bordures de champs ne peuvent apporter qu'une réponse partielle aux besoins de la biodiversité des terres agricoles et que la gestion de la surface cultivée des champs est essentielle pour inverser le mouvement de déclin de la biodiversité (Butler *et al.*, 2009).

Cependant, la seule compréhension des besoins écologiques des oiseaux des champs communs est insuffisante. La mesure dans laquelle la mise en œuvre des actions requises conduit à l'augmentation du nombre des espèces cibles dépend très largement de la qualité de l'habitat fourni, et la mesure dans laquelle la zone dans laquelle la gestion est appliquée correspond à la répartition géographique des espèces. En conséquence, si les actions de gestion adaptées ni sont pas ciblées et sont mises en œuvre de façon limitée dans les terres cultivées, la probabilité qu'elles bénéficient aux oiseaux des champs sera faible et au bout du compte, ces actions seront inefficaces. Si les mêmes options ne sont pas ciblées mais sont largement mises en œuvre dans les zones rurales, la probabilité qu'elles bénéficient aux oiseaux des champs sera plus élevée mais il ne s'agira pas du moyen le plus efficace de réaliser les objectifs. Le ciblage spatial de la gestion, à l'inverse, augmente la probabilité d'atteindre les résultats souhaités, tout en constituant un moyen plus rentable d'y parvenir (Winspear *et al.*, 2010; Merckx *et al.*, 2009).

Qualité de l'eau: Il a été démontré que, pour en optimiser les avantages, les bandes tampons destinées à contrôler la pollution des cours d'eau doivent être situées au bon endroit, avoir la bonne largeur et être gérées de manière adaptée (une végétation haute et dense est plus efficace pour retenir le ruissellement des sédiments). En effet, il y a lieu de penser qu'il est souvent nécessaire d'avoir recours à une combinaison de mesures pour produire des avantages en termes de qualité de l'eau et la mise en œuvre, en sus de l'utilisation de bandes tampons, d'actions portant sur la surface cultivée des champs (comme l'application de techniques de gestion du sol pour éviter le ruissellement des sédiments ou la modification du sens des rangs de culture) peut s'avérer nécessaire et même apporter, dans certaines circonstances, des avantages plus importants (Leeds-Harrison *et al.*, 1999; Yang *et al.*, 2005; ADAS, à paraître).

Érosion et perte des matières organiques du sol: L'expérience montre que les mesures de gestion destinées à répondre à ces problèmes doivent viser les zones à risques, puis, aux fins d'une optimisation de leurs avantages, être correctement classées (ADAS, à paraître; Kuikman *et al.*, 2008; Kuhlman, 2010; Van-Camp *et al.*, 2004).

Augmentation des niveaux de carbone dans le sol: La recherche britannique récente a montré que les niveaux de carbone étaient liés à une combinaison du type de sol, des conditions climatiques et de l'histoire de l'utilisation des terres. En conséquence, des pratiques de gestion des terres comparables mises en œuvre dans plusieurs zones présentant des différences en termes de type de sol et de conditions climatiques n'auront pas le même effet sur les niveaux de carbone dans le sol. La conclusion est donc que, pour être efficace, toute gestion des sols visant à stabiliser ou à augmenter les niveaux de carbone dans le sol doit être adaptée à la situation particulière au regard de ces trois facteurs au niveau de chaque exploitation et qu'une approche plus globale axée sur un seul de ces facteurs aurait un effet beaucoup plus limité.

Les mesures mises en œuvre au titre de la PAC le sont en majeure partie à l'échelle de chaque exploitation. Cependant, de nombreux biens publics environnementaux pourraient bénéficier d'une gestion mise en place à l'échelle des paysages, regroupant de multiples exploitations au sein d'une zone géographique cohérente (REDR, 2010; Merckx *et al.*,

2009; Franks et McGloin, 2006). Les approches à l'échelle des paysages vont devenir cruciales pour relever les défis du changement climatique (par exemple par le biais d'approches écosystémiques de l'atténuation de ce phénomène et de l'adaptation à celui-ci), lutter contre la fragmentation des habitats, améliorer la résistance des terres agricoles aux incendies et aux inondations, s'attaquer aux problèmes comme le maintien de système de production agricole à valeur naturelle élevée, et améliorer la qualité de l'eau, notamment par l'intermédiaire de la lutte contre la pollution diffuse. Plusieurs initiatives, qui peuvent servir de bons exemples, ont été introduites dans des États membres. C'est ainsi qu'aux Pays-Bas, les organisations locales d'agriculteurs et les autres organisations locales travaillent en étroite collaboration les unes avec les autres et avec les organismes locaux, régionaux et nationaux pour intégrer la gestion de la nature aux pratiques agricoles (IEEP, 2009). Il convient d'étudier la façon dont ce type d'exemples et d'autres idées pourraient être appliqués dans d'autres situations dans d'autres régions, par exemple en versant des primes aux agriculteurs voisins qui concluent des accords pour atteindre des objectifs spécifiques sur une zone regroupant plusieurs terres contiguës.

En outre, l'utilisation d'une gamme de mesures politiques en synergie peut contribuer à atteindre des résultats plus efficaces, par exemple en combinant des mesures agroenvironnementales volontaires et des aides aux investissements visant la mise en œuvre de technologies respectueuses de l'environnement, pour améliorer l'infrastructure physique de l'exploitation, diversifier par l'introduction de nouvelles activités au sein de l'exploitation ou apporter une valeur ajoutée aux produits agricoles.

Les approches intégrées de cette nature, qui pourraient être adoptées dans le cadre d'une approche territoriale, contribuent également à la fourniture d'autres biens publics, et plus particulièrement de la vitalité rurale. L'approche territoriale a été soulignée par l'OCDE dans sa publication sur le «nouveau paradigme rural» (OCDE, 2006); ce modèle exerce une influence croissante en Europe. Mantino (2011) souligne que, si cette approche est très souvent associée au programme Leader, il serait possible qu'une gamme plus large de politiques et programmes de financement de l'UE – y compris les programmes de développement rural – adopte une approche territoriale, laquelle pourrait également être pertinente pour la mise en œuvre de stratégies visant à soutenir la fourniture de biens et de services publics au sein d'une vision intégrée de toutes les ressources liées à la localisation. Mantino (2011) présente plusieurs études de cas pour illustrer la manière dont cette approche, du fait qu'elle promeut potentiellement une amélioration de l'efficacité et du ciblage des politiques, pourrait jouer un rôle fondamental dans une PAC davantage orientée vers la fourniture de biens publics. En effet, une approche territoriale est largement dépendante de la capacité des interventions publiques à promouvoir (dans les zones cibles) un processus visant à susciter le partage des connaissances et les initiatives des acteurs locaux et à faciliter l'action des parties prenantes innovantes et la mise en œuvre de nouvelles idées et de nouveaux projets en matière de fourniture de biens et de services publics (Redman, 2010).

Ces types d'approches requièrent une coordination non seulement lors de la conception des régimes, mais également lors de leur application, ceci incluant leur administration et le conseil. Nous devons étudier plus avant la façon dont il serait possible de faciliter une telle utilisation des mesures afin d'optimiser ces types de possibilités, en tirant parti des exemples d'approches territoriales adoptées dans certains États membres comme l'Italie et le Portugal.

Il convient de reconnaître, toutefois, qu'une approche de mise en œuvre d'une gestion bénéfique à l'environnement qui ne serait pas adaptée aux conditions locales, ou qui ne

réaliserait pas le bon équilibre entre les différentes actions de gestion, sera d'une efficacité moindre s'agissant de la réalisation des résultats souhaités. Cela ne signifie pas qu'elle ne procurera aucune avantage, mais uniquement que, globalement, les résultats par unité de terre gérée seront probablement moins élevés que s'il avait été adopté une approche plus sophistiquée. Cependant, la définition précise de zones cible, en particulier dans des écosystèmes fragmentés et dispersés comme les terres cultivées, peut dans certains cas s'avérer difficile et est susceptible de représenter des coûts relativement importants en termes de données nécessaires et d'efforts administratifs ainsi que des coûts induits plus élevés pour les agriculteurs. Il est évident qu'il faut trouver un compromis entre les coûts administratifs plus élevés associés à des approches plus ciblées et les avantages supplémentaires qui pourraient en découler. L'un des principaux obstacles à un ciblage efficace, auquel il est souvent fait référence, est le manque de données sur lesquelles fonder les décisions. Toutefois, en pratique, il est fréquent que les données géographiques spécifiques existent mais n'aient pas encore été combinées sous des formats compatibles ou dans des systèmes d'information intégrés.

Encadré 3: exemples d'approches territoriales de la fourniture de biens publics en Italie

Le projet de la vallée de l'Aso – une expérience agroenvironnementale pour les petites exploitations

Le projet de la vallée de l'Aso (région des Marches, Italie) est un accord agroenvironnemental «territorial» visant la protection de l'eau et des sols contre la pollution par les nitrates et les pesticides, qui utilise des techniques de gestion intégrée avancées. Il regroupe des institutions publiques et des acteurs privés locaux pour réaliser des objectifs communs en matière de développement rural durable. Le projet représente une méthode multisectorielle et participative innovante de poursuite de plusieurs objectifs agroenvironnementaux grâce à une série intégrée de mesures portant sur la qualité des eaux et des sols, des pratiques agricoles plus propres et des produits plus sains.

Il rassemble environ 24 municipalités, qui couvrent la moitié des zones de la région considérées comme vulnérables aux nitrates. En novembre 2009, 110 exploitations (65 % de la zone cible), dont 25 % sont dirigées par de jeunes agriculteurs, avaient demandé à participer. Les principaux objectifs quantitatifs, qui doivent être réalisés d'ici cinq ans, sont les suivants: réduction de 30 % de l'utilisation de N, de P et de K sur le territoire et remplacement des intrants agrochimiques caractérisés par une toxicité aiguë ou chronique à hauteur, respectivement, de 90 % et de 95 %. À ce jour, le projet a déjà obtenu une réduction moyenne de 70 % des intrants chimiques.

Environ 80 % des exploitations agricoles de la zone du projet sont de petite taille (moins de cinq hectares), de sorte qu'il a été considéré fondamental, pour avoir un impact significatif, d'adopter une approche collective. Un programme de renforcement des capacités a été mis en place pour diffuser parmi les agriculteurs locaux les lignes directrices techniques sur les méthodes respectueuses de l'environnement et les avantages économiques associés. L'une des principales caractéristiques de l'accord est une réaction en chaîne qui a conduit à sa promotion par le bouche-à-oreille: de nouveaux agriculteurs s'intéressent au projet et le rejoignent dans une sorte d'approche ascendante.

Le rôle initial des deux provinces participantes (Ascoli Piceno et Fermo) a été fondamental pour mettre en place le partenariat entre agriculteurs et institutions leur permettant de coopérer pour répondre aux besoins à long terme des agriculteurs locaux et réaliser les objectifs environnementaux. Le soutien fourni par l'administration régionale à la concrétisation de ce projet, par le biais du programme de développement rural, a également été essentiel. L'expérience du projet de la vallée de l'Aso va être reproduite dans d'autres domaines de la région des Marches au vu du bon niveau d'adoption, de la réponse positive des petits agriculteurs et de la possibilité d'en tirer parti grâce à une nouvelle initiative de marketing et d'image de marque de qualité. (source: réseau européen de développement rural (2010)).

L'initiative italienne **GAL DELTA 2000** (voir Mantino, 2011) est un exemple intéressant de projet territorial intégré associant des objectifs environnementaux et de vitalité rurale. Ce projet, déployé dans le delta du Pô (région d'Émilie-Romagne), a promu l'écotourisme en combinant l'entretien du

paysage, l'accessibilité aux parcs et aux voies navigables, la conservation de la biodiversité, les traditions culturelles et le soutien des produits locaux. Les mesures les plus pertinentes étaient celles relevant du programme de développement rural, mais le projet a également eu recours à d'autres stratégies et financements, aux nombre desquels des incitations régionales, un financement du Fonds social européen dans le cadre des programmes de coopération EQUAL, le programme Jeunesse de l'UE, Cultura 2000, etc.

En dépit de ces problèmes, un ciblage adapté est indispensable pour garantir de bons résultats en matière de biens publics et utiliser les paiements de la PAC de la manière la plus efficace possible, et les mécanismes de sélection, de conception et de mise en œuvre des mesures politiques doivent refléter à la fois le degré de ciblage nécessaire pour atteindre le résultat en matière de biens publics et l'étendue géographique sur laquelle ces actions doivent être mises en place. Le système d'identification des parcelles, fondé sur le système d'information géographique, offre une base parfaite pour parvenir à un meilleur ciblage géographique, dont il faudrait poursuivre le développement et faire une utilisation à plus grande échelle dans les États membres de l'UE.

3.4.4. Nature des outils politiques

Il est évident que les résultats sont affectés par la nature des outils politiques (par exemple, caractère obligatoire ou volontaire ou soumission à des conditions relatives au bénéfice d'autres aides publiques), leur conception, le caractère annuel ou pluriannuel des obligations et la façon dont les mesures sont appliquées sur le terrain.

En raison de la nature des biens publics visés, les actions doivent être engagées sur une vaste étendue géographique. Toutefois, les mesures elles-mêmes peuvent n'avoir besoin d'être appliquées que sur certains sites spécifiques et, très souvent, devront être adaptées en fonction des résultats environnementaux recherchés.

Il est difficile – mais pas impossible – d'assurer un certain niveau de gestion environnementale dans la majorité des terres agricoles dans l'UE-27, y compris dans des systèmes agricoles productifs et extensifs, par de seules mesures volontaires. En revanche, la garantie d'un niveau d'adoption élevé exige un certain degré de coercition. À l'heure actuelle, les seules mesures environnementales obligatoires en place l'ont été par le biais de la réglementation environnementale. Il existe par ailleurs une série de mesures environnementales de base que les agriculteurs sont tenus de mettre en œuvre à leurs frais pour pouvoir bénéficier d'aides publiques au titre de la PAC: il s'agit des normes BCAE en vertu de la conditionnalité, abordées précédemment. Toutefois, d'un point de vue environnemental, il conviendrait de rendre certaines mesures de gestion environnementale, plus exigeantes que les normes BCAE actuelles, obligatoires pour les gestionnaires de terres bénéficiaires de paiements directs au titre de la PAC et de payer ces gestionnaires pour qu'ils se conforment à ces obligations. Il s'agit du modèle actuellement exposé par les propositions d'écologisation du premier pilier de la Commission. Cependant, il est intéressant de noter que ces types de «conditions» à la réception de paiements directs ne produisent de résultat que si, d'une part, les agriculteurs ont le sentiment qu'il reste intéressant de demander des paiements au vu de la charge supplémentaire qui leur est imposée, et, d'autre part, les États membres mettent en œuvre les exigences de manière appropriée. Si la gestion requise doit refléter les conditions locales, l'expérience de la mise en œuvre des normes BCAE démontre qu'il existe des différences significatives entre et au sein des États membres quant au type de normes et à leur niveau de mise en œuvre, et que ces différences ne résultent pas uniquement de la diversité des situations locales

(Alliance Environnement, 2007; Nitsch et Osterburg, 2007; CCE, 2008; Bocaccio *et al.*, 2009).

Les inconvénients d'une approche quasi-obligatoire d'un point de vue environnemental ont largement trait à la nature de la gestion qui peut être exigée des agriculteurs. Généralement, les mesures de ce type sont relativement simples et globales, s'appliquent à l'ensemble des terres cultivées et distinguent peu selon les situations locales. En conséquence, elles ne peuvent pas livrer le niveau d'avantages écologiques qui pourrait être associé à une approche plus ciblée. Il convient également de noter que la gestion exigée en vertu d'une approche quasi-obligatoire élève effectivement le niveau de la nature de la gestion en contrepartie de laquelle un paiement peut légitimement être versé dans le cadre de régimes agroenvironnementaux volontaires. La conformité (volontaire) à des règles plus strictes (BCAE) est quasi-obligatoire dans le sens où il s'agit d'une condition préalable à l'octroi d'un soutien du revenu dans le cadre du premier pilier sans lien avec les coûts de la conformité, en théorie et en pratique. Toutefois, s'il y a surcompensation (comme c'est le cas actuellement) et si la fourniture de biens publics environnementaux devait devenir la principale justification des paiements directs, il est très probable qu'une telle mesure ne serait pas efficace.

Il reste à voir jusqu'où peut aller une approche quasi-obligatoire sans mettre en péril la compétitivité des agriculteurs vis-à-vis des pays tiers et la durabilité économique et sociale des entreprises, et sans nuire à l'esprit d'initiative et d'entreprise des agriculteurs et à leurs engagements à l'égard de leur exploitation et du paysage.

À l'inverse, les systèmes de paiements volontaires, tels que ceux mis en œuvre le plus communément par les régimes agroenvironnementaux, laissent au gestionnaire de terres la liberté d'accepter ou non d'engager des actions de gestion environnementales allant au-delà du niveau de référence. S'il reste possible d'atteindre une couverture étendue par le biais de régimes volontaires, tels que ceux développés au titre des mesures agroenvironnementales, le niveau d'adoption et l'efficacité de ces régimes dépendent largement de leur attractivité et de leurs taux de paiement. De nombreux États membres ont introduit des régimes agroenvironnementaux auxquels la majorité des agriculteurs est admissible et qui encouragent une gestion simple de l'ensemble de l'exploitation, dans le but, précisément, d'essayer d'assurer une couverture étendue et un niveau d'adoption élevé des mesures de gestion de base. L'un des principaux avantages des mesures de type agroenvironnemental réside dans leur nature contractuelle pluriannuelle. Il est souvent nécessaire de mener les actions de gestion pertinentes sur une période de temps significative avant d'obtenir des résultats en matière d'environnement et les avantages qui y sont liés. Il peut également arriver que l'engagement des agriculteurs de fournir des biens publics soit plus important lorsqu'il a été pris sur une base volontaire et non imposé (voir par exemple Morris *et al.*, 2000).

Toutefois, il est rare que les agriculteurs adhèrent aux régimes volontaires d'une manière apte à assurer une couverture suffisante de la gamme d'actions de gestion nécessaires dans les terres cultivées, et l'expérience montre qu'ils ont souvent plus tendance à choisir les options agroenvironnementales qui requièrent le moins d'efforts supplémentaires ou qui perturbent le moins leur activité. Les décisions des agriculteurs quant à l'opportunité de conclure des accords agroenvironnementaux sont influencées par une variété de facteurs.

Certaines réticences peuvent être liées aux attitudes à l'égard du statut «professionnel» de rendements plus élevés, par opposition à des systèmes agricoles plus extensifs, qui pourront se montrer réticents à des mesures qui supposent une réduction des pratiques

visant un rendement élevé. Il peut également exister une aversion pour toute forme d'accord qui limiterait les choix de gestion. Dans d'autres cas, les raisons peuvent être de nature socio-historique et liées à des expériences variées du processus d'intégration de la dimension environnementale, et notamment agroenvironnementale, au sein de l'UE-27. Il peut également exister des facteurs socioculturels liés à des préférences culturelles différentes quant aux moyens à utiliser pour inciter à la mise en œuvre de meilleures pratiques, ce qui semble conduire à l'attribution d'une valeur différente à l'action volontaire dans les pays dont les institutions sont généralement fondées, respectivement, sur des attitudes libérales ou sur des normes transmises et reçues de façon hiérarchique. Les facteurs historiques juridiques jouent également un rôle, en ce qu'ils conduisent à des perceptions différentes au sein des États membres de l'UE-15 et de l'UE-12 selon les possibilités dont ils disposent en matière d'autodétermination et le niveau perçu de dépendance à des facteurs externes, y compris aux marchés, aux prix, à l'approvisionnement en semences et en engrais et aux décisions des autorités publiques.

D'autres difficultés concernant l'atteinte d'un niveau d'adoption suffisant des mesures volontaires ont trait à l'attractivité des taux de paiement. Dans les systèmes productifs, les possibilités offertes par les accords agroenvironnementaux volontaires sont généralement négligées lorsque les paiements ne sont pas perçus comme suffisants pour contrebalancer le coût d'opportunité, en particulier pendant les périodes de prix des matières premières élevés. Dans les systèmes extensifs, les agriculteurs peuvent ne pas utiliser les possibilités offertes par les accords agroenvironnementaux volontaires lorsque l'offre de conseil et de formations et la promotion des mesures politiques pertinentes ne suffisent pas à convaincre les gestionnaires de terres non seulement de la valeur des actifs environnementaux dans le cadre de pratiques agricoles moins productives, mais aussi de la pérennité de l'engagement sociétal en faveur du soutien de ces actifs. Ce dernier facteur est considéré comme crucial pour convaincre les agriculteurs de systèmes extensifs de continuer à gérer la terre dans des circonstances où le coût d'opportunité de la poursuite de ces activités peut être le même que celui que représenterait le fait d'y mettre un terme et d'exercer un autre métier (Redman, 2010). D'autres facteurs limitant l'adoption peuvent être liés aux relations avec des propriétaires, des partenaires ou des sous-traitants qui les empêchent de satisfaire aux critères d'admissibilité de mesures agroenvironnementales.

Certains des obstacles actuels aux mesures volontaires pourraient être atténués si les paiements au titre du premier pilier étaient de moindre valeur, plus ciblés ou tout simplement supprimés, ce qui suggère que l'évolution progressive vers une écologisation du premier pilier pourrait aller dans la bonne direction.

S'agissant de l'amélioration de la vitalité rurale au-delà du secteur agricole, toutes les mesures pertinentes du second pilier sont de nature volontaire et l'approche quasi-obligatoire ne joue, ni ne doit jouer, aucun rôle.

3.4.5. Questions liées à l'admissibilité

À l'heure actuelle, plusieurs questions liées à l'admissibilité au bénéfice de l'aide au titre de la PAC peuvent être contre-productives en matière de fourniture de biens publics. Cela signifie que dans plusieurs États membres (par exemple la Roumanie, la Bulgarie, la Lettonie, l'Allemagne, l'Irlande et le Royaume-Uni), il existe des zones de terres agricoles qui présentent une valeur environnementale mais qui n'entrent pas dans le champ d'application du système de la PAC. Dans de nombreux cas cette situation découle en grande partie d'une interprétation trop stricte, par des États membres ou par des

auditeurs, de la définition de «surface agricole [admissible]» exposée à l'article 2 du règlement n° 73/2009. Ces questions ont trait au manque de clarté quant à la possibilité d'inclure des éléments non productifs, telles que les limites des champs, dans la zone admissible, et à la proportion de broussailles ou de terres forestières autorisée. À cause de ces questions liées à l'admissibilité, des zones importantes présentant une valeur environnementale risquent de ne pas être admissibles au bénéfice de l'aide de la PAC, alors même qu'il s'agit précisément du type de terres prioritaire en termes de potentiel de fourniture d'avantages environnementaux. Par exemple, une étude conduite récemment en Allemagne (DVL et NABU, 2009) a montré que les surfaces de lande dont la couverture herbeuse est inférieure à 50 % n'étaient pas admissibles au bénéfice de paiements découplés. En outre, dans plusieurs États membres récents, de vastes surfaces de terres à faible intensité de pâturages gérées de manière active ont été estimées non admissibles au bénéfice de paiements. Par exemple, en Estonie, 25 % de l'ensemble des terres agricoles ne sont pas enregistrés sous le régime de paiement unique à la surface (RPUS) et en Bulgarie, un tiers seulement des surfaces classées VNE (qui représentent au total 1,6 million d'hectares) est admissible à ce régime (BirdLife, 2011). En conséquence de cette situation, une partie des exploitations incluses dans des systèmes agricoles à valeur naturelle élevée sont encore plus fragiles, d'un point de vue économique, qu'elles ne pourraient l'être dans d'autres circonstances, ce qui conduit à un risque accru de perte des avantages environnementaux qu'elles génèrent.

Les propositions de la Commission pour la future PAC suggèrent de limiter les paiements directs aux «agriculteurs actifs» et de les plafonner au-delà d'une certaine taille. Du point de vue environnemental, tous ceux qui fournissent des biens publics liés à l'agriculture devraient être admissibles au bénéfice des paiements pertinents, qu'ils soient agriculteurs («actifs» ou «inactifs») ou non. Pour les paiements qui sont axés sur la fourniture de résultats environnementaux, le plafonnement ne se justifie pas. En effet, il n'y a aucune preuve du fait que les résultats environnementaux baisseraient à mesure de l'augmentation de la surface gérée aux fins de la fourniture de biens publics (voir, par exemple Potter et Lobley, 1993; Voigtländer *et al.*, 2001); par conséquent, les paiements doivent être versés en fonction des biens publics fournis plutôt qu'être liés à d'autres critères.

La Commission propose également, dans sa communication, d'introduire des règles spécifiques pour les petites exploitations. Cette modification serait bénéfique si elle conduit à une simplification des règles et à une réduction de la charge administrative pesant sur les petites exploitations agricoles et les administrations nationales, et à condition de faire des choix appropriés. Des règles qui favoriseraient particulièrement les petits agriculteurs seraient difficiles à justifier en matière de fourniture directe de biens publics environnementaux. Cependant, le maintien de la diversité des tailles des exploitations, en incluant de petites structures, peut être important pour atteindre les objectifs de vitalité rurale dans certaines régions, en reconnaissant le rôle joué par les petits exploitants, par ceux qui pratiquent une agriculture de semi-subsistance et par les exploitants à temps partiel dans une économie rurale et dans la société. Les États membres devraient toutefois examiner avec soins les compromis possibles avec les autres objectifs de la PAC. Dans certains cas, le maintien de ces exploitations peut permettre à des terres qui fournissent aujourd'hui plusieurs biens publics (mais des niveaux faibles de produits destinés au marché) de continuer à fournir des biens publics.

Toutefois, la définition du terme «petite exploitation agricole» n'est pas simple et soulève des questions quant à la question de savoir si elle devrait être fondée sur la superficie ou sur la taille de l'unité économique. Définir la taille des exploitations uniquement en termes de superficie agricole utilisée (SAU) favoriserait la concentration des paiements au bénéfice

de certains systèmes agricoles et dans de nombreux cas, il n'y a pas de lien direct avec la fourniture de biens publics.

3.4.6. Suivi et évaluation

Un suivi et une évaluation efficaces sont des éléments essentiels pour apprécier l'efficacité et l'efficience des mesures quant à la réalisation de leurs objectifs et pour permettre l'adaptation et le perfectionnement des régimes et des pratiques de gestion au fil des années. Il est particulièrement important d'acquérir une bonne connaissance des facteurs ayant contribué au succès ou à l'échec relatif de la réalisation des objectifs énoncés, de nature environnementale ou autre, qui pourra renseigner les améliorations à apporter aux mesures et à la conception du régime. L'évaluation du succès d'un régime suppose de tenir compte de plusieurs considérations. Par exemple, une gestion efficace dans des conditions expérimentales ne produit pas toujours les mêmes résultats lorsqu'elle est mise en œuvre au sein de l'exploitation, ou peut avoir des effets néfastes non prévus (Kleijn *et al.*, 2001 cité dans Ohi *et al.*, 2008). Les autres facteurs à prendre en considération peuvent inclure le point de savoir s'il s'est écoulé suffisamment de temps pour que le régime puisse produire ses effets, si le programme de suivi dispose du pouvoir approprié pour détecter ces derniers et si le mode de mesure du succès est adapté (programme de développement rural écossais, 2009). La reconnaissance de ces problèmes devrait aider à concevoir des moyens de les surmonter dans les futurs programmes de suivi. La mise en œuvre d'options en matière de gestion spécifiques à titre de projet pilote avant de les intégrer, le cas échéant, aux programmes agro-environnementaux et de les déployer auprès de tous les agriculteurs est particulièrement utile pour vérifier l'attractivité de diverses mesures de gestion et pour aplanir les difficultés initiales concernant leur mise en œuvre et leur application.

Les indicateurs sont un outil d'évaluation utile pour la mesure des progrès, mais n'ont de valeur que s'ils se rapportent directement à des objectifs clairement définis. Les indicateurs du cadre commun de suivi et d'évaluation du cadre (CCSE), utilisés pour évaluer le succès de la politique de développement rural du second pilier, constituent un socle solide sur lequel construire, même si des améliorations demeurent nécessaires pour développer une série d'indicateurs d'incidence appropriée qui couvrira l'ensemble de la gamme de biens publics – par exemple, il n'existe actuellement aucun indicateur d'incidence pour mesurer l'effet des mesures politiques sur la disponibilité en eau, la fonctionnalité des sols et les caractéristiques du paysage (Terres *et al.*, 2010).

Certaines de ces limitations découlent de la difficulté de développer des indicateurs fiables pour mesurer le changement lorsqu'il est nécessaire d'évaluer des interactions complexes. Dans d'autres cas, le problème a trait à la disponibilité limitée des données au niveau national ou régional. S'agissant des mesures de soutien du premier pilier, l'absence de toute exigence de suivi des effets des mesures est une contrainte majeure pour la détermination de leur efficacité.

Il est par conséquent essentiel de consacrer un investissement plus important au suivi des effets des mesures politiques sur la fourniture de biens publics, afin de garantir l'aptitude des futurs paiements de soutien à réaliser leurs objectifs dans les conditions les plus rentables possible. Il s'agit d'un élément important, quel que soit le pilier sur lesquels se fondent les mesures, et qu'il s'agisse de paiements annuels ou pluriannuels, et il sera essentiel d'obtenir l'appui du public pour accorder ce soutien aux agriculteurs à long terme.

3.5. Questions budgétaires et de financement

3.5.1. Fondement des paiements

Si les agriculteurs et les autres gestionnaires des terres doivent fournir des biens publics sur une base volontaire, le niveau des incitations doit être suffisamment élevé et les caractéristiques plus larges des mesures d'incitation, y compris les conditions qui s'y rattachent, suffisamment attractives pour atteindre le niveau d'adoption nécessaire. Dans la présente partie, nous nous concentrons plus particulièrement sur la base des paiements et sur la mesure dans laquelle les différentes approches pourraient permettre d'atteindre un niveau plus élevé de fourniture de biens publics, tout en utilisant efficacement les fonds publics. Comme souligné dans la partie 3.4.3, les agriculteurs, lorsqu'ils décident de participer ou non à des mesures volontaires, sont influencés par des facteurs autres que le niveau des paiements et la conception des régimes. Néanmoins, pour un nombre très important d'agriculteurs, la conception des régimes et les taux de paiement sont des préoccupations essentielles et auront une incidence majeure sur la participation. Dans certains États membres comme l'Autriche et la Finlande, les chiffres relatifs à l'adoption montrent qu'il est possible d'atteindre des taux très élevés de participation des agriculteurs aux régimes agroenvironnementaux contractuels si les incitations sont suffisamment attractives.

Dans le cadre du FEADER, les mesures agroenvironnementales mises en œuvre dans les États membres doivent se conformer à une formule standard de l'UE visant à étalonner le niveau des paiements versés aux agriculteurs dans le cadre d'un régime approuvé. Cette formule, si elle ne fait pas en soi référence aux biens publics environnementaux, peut être utilisée comme formule par défaut pour calculer les paiements relatifs à la fourniture de ces biens. Cependant, il n'existe pas de formule parallèle pour la fourniture de biens publics sociaux, tels que la vitalité rurale, s'agissant desquels les aides sont généralement fournies sous la forme d'un paiement déterminé en fonction des investissements/activités mis en œuvre.

Selon la formule standard de l'UE, les paiements en matière d'environnement doivent être fondés sur les coûts supplémentaires et la perte de revenus subis par l'agriculteur lorsqu'il applique ces mesures, par rapport à une pratique de base. En outre, les coûts induits supportés par l'agriculteur peuvent être incorporés dans le paiement (les coûts induits encourus par les administrations publiques ne sont pas admissibles au remboursement dans le cadre du FEADER).

Cela reflète largement les règles de la «boîte verte» de l'OMC relatives aux versements au titre de programmes de protection de l'environnement, énoncés au point 12 de l'annexe 2 de l'Accord sur l'agriculture (Organisation mondiale du commerce, 2008). En 2007, la Commission européenne a publié pour la première fois une méthode cadre générale pour guider les États membres dans l'élaboration de leurs taux de paiement (Commission européenne, 2007), en réponse à des demandes d'éclaircissement des États membres et de la Cour des comptes. La méthode de la Commission ne se réfère pas explicitement aux règles de la «boîte verte», car ces dernières ne constituent pas, d'un point de vue formel, la «base juridique» du règlement FEADER, au sens du droit de l'UE. Toutefois, la Commission souligne les points suivants: les calculs doivent se baser sur des éléments vérifiables, les chiffres concernés doivent avoir été établis en utilisant l'expertise appropriée et en s'appuyant sur des preuves empiriques, et les paiements doivent être différenciés pour tenir compte de la situation du site régional ou local et de l'utilisation effective des terres selon les nécessités. Par exemple, la qualité du sol, les indices de rendement, le

climat local, l'accessibilité et la taille moyenne des parcelles dans une localité pourraient tous être des éléments pertinents. Cependant, la méthode indique que les calculs devraient normalement être réalisés sur la base des coûts variables, sans prendre en compte les coûts fixes d'investissement (c'est-à-dire les nouveaux coûts fixes), ceux-ci pouvant faire l'objet d'une aide par le biais des mesures d'investissement productif actuellement prévues au titre de l'axe 1 du FEADER. Les coûts d'opportunité peuvent être inclus dans le calcul dans certaines circonstances, mais les États membres doivent alors apporter la preuve d'un risque effectif de conversion des terres vers une utilisation moins respectueuse de l'environnement dans la région concernée. Les paiements incitatifs visant à encourager la participation des agriculteurs, qui étaient autorisés lors de la précédente période de programmation, ne le sont plus. Les coûts induits doivent être «liés à la réalisation de la transaction [et non] directement assimilables aux coûts de mise en œuvre de l'engagement auquel ils se rapportent».

Diverses questions se posent quant à la formule de l'UE et à son aptitude à assurer la fourniture de biens publics à une plus grande échelle, en particulier si le niveau des paiements de soutien des revenus agricoles au titre du premier pilier devait diminuer. Certaines ont trait à la formule elle-même et à la façon dont elle pourrait être modifiée ou interprétée. D'autres concernent des approches différentes pour calculer des paiements.

L'alternative la plus souvent citée en matière de détermination des paiements est une méthode dans laquelle ceux-ci refléteraient la valeur sociale du bien ou du service produit par le gestionnaire de terres. Dans ce modèle, qui est influencé par la notion de services écosystémiques, la valeur d'un bien public serait calculée au niveau de la région ou d'un site plus spécifique en utilisant une méthode d'évaluation appropriée tenant compte, le cas échéant, du transfert des avantages. Cette valeur constituerait la base d'un calcul du paiement réalisé par la voie d'une approche à la carte, d'une procédure d'appel d'offres ou de toute autre méthode. Avec cette approche, les activités ayant une valeur sociale plus élevée seraient stimulées et il est communément admis que les agriculteurs seraient admissibles au bénéfice de paiements par hectare plus importants, même si ce ne serait pas nécessairement vrai en cas d'introduction de procédures d'appel d'offres.

Les exercices de calcul sont utiles car il ne fait aucun doute que les paiements versés aux agriculteurs ne doivent pas dépasser la valeur du service fourni, lorsqu'il est possible de la déterminer. Toutefois, le calcul des valeurs, par exemple par les méthodes de paiement volontaire, présente des difficultés et est moins précis que les données relatives au coût effectif de mise en œuvre de la gestion nécessaire. En outre, les paiements, pour être rentables, devraient être établis au niveau auquel ils incitent à la mise en œuvre des pratiques recherchées au coût minimal à long terme pour la société. L'observation s'applique à l'agriculture comme à la fourniture d'autres formes de biens publics, et il ne s'agit pas de la même chose que la valeur des biens publics pour la société. Néanmoins, il pourrait être pertinent de payer plus que ce qui serait indispensable à court terme afin d'encourager les changements nécessaires et de faciliter la croissance de la livraison de biens publics au fil des années. Lorsque les agriculteurs jouent un rôle fondamental dans la fourniture de biens publics, la sécurité de l'approvisionnement sera subordonnée à leur présence continue dans l'agriculture et à leur capacité à poursuivre l'application des types de gestion nécessaires.

C'est pour cette raison qu'il existe un débat sur la façon dont devraient être traités les coûts d'opportunité dans la formule de paiement de l'UE. Par exemple, au Royaume-Uni, un rapport récent a proposé au gouvernement de calculer la perte de revenus en «incluant la totalité des coûts de l'agriculteur poursuivant ses activités» [traduction libre] (Commission

des communautés rurales, 2010) ou, dans les zones de montagnes, par rapport au revenu tiré de la meilleure alternative, qui pourrait généralement être «une occupation éloignée de l'agriculture de montagne» [traduction libre] (CLA, 2010). Il est soutenu que la formule actuelle est biaisée en faveur des situations dans lesquelles les changements à apporter à la pratique agricole sont relativement marginaux, et ne prend pas en compte la viabilité globale de l'exploitation et sa capacité à offrir des services à l'avenir. Compte tenu de l'ampleur possible des pressions économiques sur certaines catégories d'agriculteurs, y compris les éleveurs d'espèces d'alpages, il s'agit d'un argument de poids. La reconnaissance et la prise en compte des coûts de production globaux dans les taux de paiements (particulièrement dans les zones marginales) contribuerait à assurer la viabilité et donc la fourniture de biens publics par les régions rurales à plus long terme (SAC *et al.*, à paraître). Il serait utile, dans le cadre d'une série de mesures destinées à réaliser les objectifs de la PAC liés aux biens publics, de disposer des lignes directrices révisées de la Commission incorporant les procédures méthodologiques appropriées.

Il existe également des questions plus techniques concernant la question de savoir s'il est possible d'obtenir de toutes les régions de l'Union des données appropriées pour le calcul de la perte de revenus et des coûts, et si les États membres investissent suffisamment dans l'obtention de données et d'avis d'experts fiables et appliquent les règles de façon cohérente. À titre d'exemple, le ministère de l'agriculture italien a élaboré deux procédures méthodologiques de calcul des paiements: a) l'approche du bilan, qui est la plus appropriée lorsque l'intégralité du système de culture est concernée et b) l'approche plus ciblée sur les pratiques, adaptée aux situations dans lesquelles seules une ou quelques pratiques font l'objet d'un accord (réseau rural italien, 2010). Une étude menée par Hecht *et al.* (2008) portant sur les vingt-et-un PDR italiens révèle toutefois l'existence d'une grande variété de méthodes mises en œuvre et de sources de données, avec un recours massif aux données du RICA et à des avis d'experts, conduisant à des résultats divers en matière de niveaux de paiements (réseau rural italien, 2010). Si les mesures visant la fourniture de biens publics représentaient une proportion plus large de la PAC et si l'UE finançait une plus grande part des paiements, ces variations constitueraient une source d'inquiétude plus importante et conduiraient à la nécessité de consacrer davantage d'investissements à la transparence, à la responsabilisation et au contrôle de la Commission.

3.5.2. Ampleur du financement nécessaire

L'ampleur du financement nécessaire dépend du choix des objectifs, du calendrier de leur réalisation et de l'équilibre entre les différents instruments mis en œuvre à cet effet. Les stratégies qui reposent en grande partie sur l'utilisation de mécanismes d'incitations spécifiques et très peu sur les mesures réglementaires seront plus coûteuses, en termes de financement au titre de la PAC, que celles qui s'appuient davantage sur des mesures réglementaires et de marché. Cependant, les besoins de financement sont également influencés dans une large mesure par des facteurs externes, tels que les prix fonciers et ceux des matières premières.

Les publications sur les coûts prévus des politiques de livraison de biens publics, que ce soit dans des États membres spécifiques ou dans l'ensemble de l'UE-27, sont plutôt rares (voir par exemple Cao *et al.*, 2009, Hart *et al.*, 2011). Plusieurs études ont tenté d'estimer les coûts de la réalisation de chacun des objectifs environnementaux associés à l'agriculture, allant d'exposés très détaillés sur des domaines spécifiques, par exemple les coûts nécessaires pour atteindre un état de conservation favorable sur les sites du programme Natura 2000, à l'étude des coûts plus génériques liés au maintien de l'agriculture VNE dans

le paysage cultivé ou à la lutte contre l'érosion des sols et la réduction du niveau de matières organiques dans le sol. Toutefois, seules deux d'entre elles ont examiné les coûts associés à la livraison de plusieurs biens publics, et elles se sont toutes deux concentrées uniquement sur les biens publics environnementaux.

Une étude réalisée pour le Royaume-Uni a estimé que le coût total pour se conformer aux futures exigences nationales de gestion écologique des terres relatives à la biodiversité, au paysage, à l'atténuation des changements climatiques, à la gestion des risques d'inondation, à l'environnement historique des terres agricoles, à la qualité des sols, à la qualité de l'eau, à la protection des ressources et à l'accès du public était de l'ordre de 2,5 milliards d'euros par an, hors coûts des conseils – soit près du triple du budget agroenvironnemental annuel actuel.

Il a récemment été réalisé une estimation détaillée des coûts du traitement des différentes priorités en matière d'environnement par la voie d'incitations en faveur de mesures de gestion agricole et forestière largement volontaires dans l'ensemble de l'UE-27. Les coûts de mise en œuvre d'une gestion des terres agricoles et forestières bénéfique pour l'environnement ont été estimés pour 2020 à environ 34 milliards d'euros par an (dont 3,5 milliards pour les terres forestières), auxquels s'ajouterait un montant supplémentaire estimé à 9 milliards par an qui serait nécessaire pour les aides aux investissements axés sur l'environnement, l'aide à la fourniture de conseil et les paiements dans les zones défavorisées. On a estimé que, sur ce montant total de 43 milliards d'euros, environ 27 milliards devraient être prélevés sur le budget de l'UE (Hart *et al.*, 2011). Les calculs n'ont pas pris en compte de quelconques changements de l'actuelle structure de soutien de la PAC et, par conséquent, se sont fondés sur la poursuite des paiements directs au titre du premier pilier à leurs taux actuels. Ils n'ont pas non plus supposé que seraient introduites des options d'«écologisation».

Si les estimations de coûts sont variées et se concentrent sur des ensembles de biens publics différents, toutes ces études se rejoignent lorsqu'elles suggèrent que, si les objectifs et aspirations de l'UE devaient être poursuivis sérieusement, le total des dépenses serait sensiblement supérieur au montant des ressources actuellement consacrées à l'agroenvironnement.

3.5.3. Critères d'allocation

À l'heure actuelle, les fonds versés dans le cadre de la PAC sont distribués aux États membres pour une période budgétaire déterminée en utilisant des critères d'allocation élaborés par la Commission. Les fonds des premier et second piliers sont alloués séparément et en application de critères distincts au niveau de l'UE. Les allocations varient sensiblement selon les États membres. Par exemple, la répartition des paiements directs par hectare est très inégale: les agriculteurs de Lettonie reçoivent en moyenne moins de 100 euros par hectare lorsque ce chiffre, en Grèce, dépasse les 500 euros par hectare. Les allocations sont critiquées en raison de ce niveau d'inégalité et de l'absence de critères cohérents pour leur fixation. La distribution est largement déterminée en fonction de facteurs historiques plutôt que de critères associés aux principaux objectifs de la PAC. En conséquence, l'allocation n'est pas liée à la fourniture de biens publics.

Inversement, l'éventuelle modification des critères d'allocation de fonds dans le cadre de la PAC, qui interviendra probablement en 2014, aura à son tour des répercussions sur la fourniture de biens publics. Si les objectifs relatifs aux biens publics sont amenés à jouer un

rôle plus important parmi les objectifs de la PAC, cette évolution devrait se refléter dans les critères d'allocation. Idéalement, la distribution des allocations entre les États membres devrait tenir davantage compte de leurs efforts en matière de fourniture de biens publics, qui pourraient évoluer au fil des années et nécessiteraient une approche plus souple et une distribution différente des recettes. Au vu des obstacles politiques à une allocation fondée sur les biens publics, il est peut-être plus réaliste, pour le prochain cycle de réforme de la PAC, de supposer que les allocations fixes entre les États membres seront maintenues et que tout changement comprendra une répartition des paiements directs entre les États membres plus équitable qu'elle ne l'est actuellement. Dans une étude récente (Parlement européen, 2011b), le Parlement européen a examiné plusieurs critères d'allocation possibles pour la répartition des paiements directs du premier pilier entre les États membres.

Les études montrent qu'il n'existe qu'un nombre relativement limité de critères susceptibles de constituer de bons indicateurs de la fourniture de biens publics tout en étant fondés sur des données fiables et cohérentes. L'éventail des critères proposés comme pertinents pour la fourniture de biens publics est ainsi circonscrit à un petit noyau qui comprend la SAU totale dans un État membre, la superficie des terres agricoles VNE (variations de la définition de l'UE), le pourcentage de SAU dans les zones défavorisées et la SAU totale au titre du programme Natura 2000. Ces critères peuvent être pondérés de diverses façons et associés à d'autres critères pour fournir une clé de répartition (comme les cartes produites à partir de la base de données européenne des sols⁸ et celles de la couverture végétale) (voir, par exemple, Zahrt, 2009; LUPG, 2010; Cao *et al.*, 2011; Parlement européen, 2011b).

Toutefois, l'utilisation de tels critères pour distribuer les fonds déjà disponibles dans le cadre du premier pilier conduirait à une redistribution significative des aides, et notamment à des diminutions marquées dans certains États membres (par exemple la Grèce) et à d'importantes augmentations dans d'autres (par exemple la Lettonie et l'Espagne). En revanche, un scénario selon lequel les paiements directs moyens seraient soumis à une variabilité minimale et où chaque État membre recevrait au moins 80 % des paiements directs moyens actuels favoriserait très distinctement les nouveaux États membres. Ce système pourrait ne pas offrir une souplesse suffisante dans l'allocation des fonds en fonction des priorités en matière de biens publics, et le but poursuivi se heurte à l'objectif fondamental d'orienter autant que possible les paiements dans le cadre de la PAC vers des objectifs spécifiques.

Toutefois, la question de savoir si les critères pour l'allocation du budget du premier pilier devraient favoriser la fourniture de biens publics ou d'autres objectifs de la PAC dépend également de la conception des mesures du premier pilier. Si les mesures ne prévoient que peu d'incitations à la fourniture de biens publics (comme c'est le cas de l'actuel régime de paiement direct), une allocation selon les critères des biens publics récompenserait les États membres qui disposent, par exemple, d'une part importante de terres agricoles à valeur naturelle élevée, mais n'encouragerait pas directement la fourniture de biens publics par les gestionnaires de terres. La réforme en cours est l'occasion de réorganiser l'allocation des fonds des premier et second piliers pour refléter plus clairement la fourniture de biens publics. Il ne fait cependant aucun doute que ce processus devra se dérouler par étapes pour éviter des perturbations trop importantes et la résistance politique.

⁸ <http://eusoils.jrc.ec.europa.eu/library/maps/maps.html> (disponible en anglais uniquement)

L'allocation du budget du second pilier devrait également correspondre de façon plus étroite à la livraison de biens publics. L'UE-12 et l'UE-15 se voient actuellement appliquer des critères différents, dont aucun n'est fondé de façon solide sur les biens publics, et le système est loin d'être transparent. À l'heure actuelle, les recettes du second pilier sont étendues par modulation. Il serait préférable de concevoir une nouvelle formule qui assurerait le maintien d'un flux suffisant de ressources vers le second pilier.

3.5.4. Questions relatives au cofinancement

Le principe d'équivalence fiscale (et de subsidiarité) fournit un critère utile pour évaluer l'efficacité d'arrangements spécifiques en vue de la prise des décisions relatives aux biens publics dans des systèmes de gouvernance à plusieurs niveaux. En vertu de ce principe, les limites de la portée des décisions gouvernementales sur la fourniture et le financement d'un bien public doivent coïncider avec celles de la population consommatrice de ce bien public, afin que les personnes qui bénéficient du bien public soient les mêmes que celles qui en supportent le coût en tant que contribuables (Olson, 1969). Les «limites de la population consommatrice», c'est-à-dire la dimension spatiale des retombées des biens publics, varient selon le bien public concerné (et également selon l'importance des valeurs d'option ou d'existence) et ne coïncident avec les limites des unités administratives que de façon fortuite. Par exemple, la réduction des émissions de gaz à effet de serre, la biodiversité et la qualité de l'eau (lorsque les captages franchissent des frontières nationales) sont des biens publics mondiaux, tandis que les paysages agricoles, la résistance aux inondations et aux incendies ou la qualité de l'eau d'un bassin-versant local régional peuvent être des biens publics régionaux ou nationaux. Plus la surface géographique d'un pays est limitée, plus la probabilité qu'un bien public présente des retombées supranationales est élevée. Pour compliquer le tout, il convient de garder à l'esprit qu'il est fréquent qu'une mesure favorisant la fourniture d'un bien public spécifique par l'agriculture ait également des répercussions sur les biens publics couvrant des espaces différents. Par exemple, une mesure favorisant une utilisation plus efficace de l'azote pour améliorer la qualité de l'eau d'un bassin-versant local est susceptible de contribuer également aux biens publics mondiaux que sont la «biodiversité agricole» et l'«atténuation du changement climatique».

Dans ce contexte, le principe d'équivalence fiscale fournit quelques orientations quant aux possibles modalités de répartition entre les budgets de l'UE et des États membres du financement public des mesures de promotion de la fourniture de biens publics dans le cadre de la PAC. Il n'offre toutefois aucun moyen de déterminer cette répartition au niveau de chaque mesure. En théorie, plus une mesure contribue à un bien public d'ampleur européenne, plus la contribution de l'UE à son financement devrait être élevée. Compte tenu des autres objectifs de l'UE, par exemple celui de la cohésion, le régime de financement pourrait également prévoir des taux de cofinancement plus élevés dans les régions en retard de développement. En supposant l'existence d'un équilibre entre le nombre de régimes de financement différents et les coûts induits, il y a de bonnes raisons de limiter le nombre de régimes différents à seulement quelques-uns.

Le régime de financement actuel – selon lequel la part du financement de l'UE est de 100 % pour les mesures du premier pilier et atteint 50 % à 90 % pour celles du second pilier – méconnaît clairement le principe d'équivalence fiscale décrit précédemment et présente certains autres inconvénients. Selon plusieurs commentateurs, il «incite les ministres de l'agriculture à développer une préférence politique marquée pour le premier pilier de la PAC, parce que celui-ci leur permet de bénéficier d'un financement de

l'UE sans avoir à verser de fonds supplémentaires prélevés sur leurs budgets nationaux. Ce biais en faveur du premier pilier entrave le développement d'une politique agricole plus ciblée et plus créative» [traduction libre]. (Scientific Advisory Board on Agricultural Policy [Conseil scientifique consultatif sur la politique agricole] du ministère fédéral allemand de l'alimentation, de l'agriculture et de la protection des consommateurs, 2010; Zahrnt, 2011; Tangermann, 2011). Le Scientific Advisory Board on Agricultural Policy (2010) poursuit: «Plus les paiements directs au titre du premier pilier sont justifiés par la volonté de récompenser des agriculteurs pour les services qu'ils procurent à la société, plus la distinction actuelle entre un second pilier cofinancé et un premier pilier qui ne l'est pas devient contestable» [traduction libre].

Tangermann (2011), faisant référence à la composante écologique des paiements directs proposée par la Commission, relève un inconvénient d'une PAC entièrement financée par l'UE: «Dans une perspective d'économie politique, toute tentative de mise en œuvre de la politique environnementale par le biais d'une mesure financée au niveau de l'UE se heurterait probablement à un problème supplémentaire. Compte tenu du fait que toute politique environnementale nécessitera un certain degré de différenciation territoriale, la composante écologique sera probablement mise en œuvre d'une façon telle qu'une «liste» des actions admissibles au bénéfice de cette forme de soutien au niveau de l'UE sera dressée. Les États membres pourront alors choisir au sein de cette liste les actions qu'ils estiment les plus adaptées à leur territoire. Les versements au titre de la composante écologique seront financés par le budget de l'UE, sans cofinancement national, de sorte que les gouvernements des États membres subiront une forte pression politique de leurs groupes agricoles pour veiller à ce que ces derniers reçoivent effectivement de l'«argent de Bruxelles» et en tirent le plus d'avantages possibles. Cela pourrait signifier que la sélection des actions dans la «liste» pour la mise en œuvre de la composante écologique dans les différents États membres ne sera pas fondée principalement sur des considérations relatives à la politique agroenvironnementale la plus nécessaire ou la plus efficace, mais privilégiera les actions susceptibles d'offrir les avantages les plus importants aux agriculteurs nationaux» [traduction libre]. Toutefois, si de nombreux experts estiment que le cofinancement national est un outil important qui encourage la production de résultats apportant une valeur ajoutée, ils ne s'accordent pas tous sur le fait que c'est le cas en pratique. L'amélioration, au fil des années, des exigences de suivi et d'évaluation permettrait peut-être d'affaiblir dans une certaine mesure l'argument en faveur du cofinancement en tant que moyen de création de valeur ajoutée.

La force des groupes de pression agricoles dans certains États membres et les éventuelles diminutions des cofinancements disponibles aux niveaux national et régional ont généralement conduit à une pression politique accrue en faveur du recours au premier pilier, actuellement financé à 100 % par le FEOGA, pour la fourniture de biens publics. Toutefois, cela ne devrait pas masquer les avantages qu'offrent une approche de programmation plus étroitement ciblée et le suivi subséquent des actions dans le cadre du second pilier. Le modèle du second pilier conserve toute son efficacité pour réaliser une gamme importante d'objectifs en matière de biens publics et devrait occuper la place la plus importante dans l'éventail des mesures de la PAC qui seront adoptées à l'avenir pour garantir la livraison de biens publics.

4. UNE STRUCTURE ET DES OUTILS POLITIQUES POUR LA FOURNITURE DE BIENS PUBLICS AMELIORES

PRINCIPALES CONSTATATIONS

- La réalisation des objectifs de l'UE en matière de biens publics nécessitera une évolution significative du niveau de livraison de ces biens.
- S'agissant de l'environnement, cela suppose d'engager des mesures de gestion environnementale dans une proportion bien plus importante des exploitations, et d'intervenir de façon plus ciblée sur des sites déterminés.
- Il reste essentiel de maintenir un ensemble d'exigences législatives environnementales fondamentales.
- Les normes BCAE doivent être rationalisées et celles qui ont des effets écologiques pervers révisées ou supprimées.
- Les paiements versés aux agriculteurs en contrepartie de la fourniture de biens publics peuvent être répartis en trois groupes principaux: ceux qui nécessitent un niveau d'adoption élevé mais pas de degré significatif d'adaptation aux conditions locales, ceux qui nécessitent un niveau d'adoption élevé mais qui, pour être efficaces, doivent également refléter les conditions locales dans une certaine mesure, et ceux qui sont plus ciblés par nature.
- Les différentes classifications possibles de ces paiements au sein de la structure globale de la PAC ont chacune leurs avantages et leurs inconvénients, et il existe des arguments pour et contre l'inclusion de la gestion environnementale de base dans le premier pilier.
- La praticabilité administrative est un point clé et les interventions politiques doivent être bien conçues, mais d'une relative simplicité.
- Les mesures politiques doivent être soutenues par la mise à disposition de services de conseil de bonne qualité et de services de vulgarisation bénéficiant des ressources adaptées.
- Il est également essentiel d'investir dans des mesures de suivi et de contrôle efficaces pour assurer la transparence et la responsabilisation et permettre une amélioration des mesures au fil des années.
- Les propositions exposées dans le présent rapport représentent la première étape d'une transition vers une PAC orientée vers les biens publics, comprenant une réduction progressive des paiements directs non spécifiques.

En tenant compte des divers facteurs examinés dans le chapitre précédent, plusieurs points clés se dégagent qui semblent essentiels pour une fourniture de biens publics efficace et qui doivent être pris en considération lors de l'étude de la conception la plus appropriée pour la structure et les outils de la future PAC. La PAC sera mieux acceptée par les contribuables et les citoyens si la règle «Des fonds publics pour les biens publics» [traduction libre] est suivie de manière plus stricte. Ainsi, les paiements directs devraient être réduits au fil des années, ce qui libérerait des fonds qui pourront être consacrés à des mesures fournissant des biens publics, environnementaux ou autres, de manière plus efficace et plus efficiente. Toutefois, le passage à une politique axée sur les biens publics ne se fera pas du jour au lendemain et se déroulera probablement en plusieurs étapes.

L'approche adoptée dans la présente partie, par conséquent, est de proposer une première étape dans cette transition et d'étudier différentes modalités d'incorporation à la PAC, à

partir de 2014, des éléments clés essentiels pour la fourniture de biens publics en vue de l'accroissement de cette fourniture au cours de la prochaine période de programmation. Nous avons ainsi tenu compte de différentes considérations de faisabilité politique et pratique ainsi que des autres objectifs qui seront poursuivis par la PAC, plutôt que de chercher à élaborer une structure politique idéale mais irréaliste. Pour cette raison, et étant donné qu'il est presque certain que la structure à deux piliers de la PAC sera conservée jusqu'en 2020, nous avons fondé nos propositions sur une structure à deux piliers et utilisé les propositions de la Commission comme point de départ.

Il ressort clairement du chapitre 1 que les biens publics environnementaux associés à l'agriculture font face à des niveaux de pénurie importants, bien que variables selon les régions. Le déclin de la vitalité rurale constitue également une préoccupation largement répandue, en particulier dans les régions rurales périphériques dont la population se réduit et vieillit (Mandl *et al.*, 2007, Copus *et al.*, 2011). Toutefois, dans la plupart des régions, l'agriculture entretient des liens beaucoup plus étroits avec les biens publics qu'avec la vitalité rurale, d'autres secteurs de l'économie rurale ayant gagné en importance en matière d'offre d'emploi. C'est pour cette raison que la présente analyse se concentre plus sur la fourniture de biens publics environnementaux, même si elle aborde le rôle de la PAC dans la réponse aux préoccupations en matière de vitalité rurale.

Jusqu'à présent, les États membres ont généralement utilisé les mesures politiques de la PAC en matière de biens publics environnementaux pour maintenir les ressources environnementales existantes plutôt que pour se concentrer sur la réalisation d'améliorations environnementales. Par exemple, les efforts sont axés sur le maintien des caractéristiques et des structures topographiques, des systèmes d'exploitation agricole à faible intensité, en particulier le pâturage extensif et les cultures permanentes, et sur l'introduction de techniques de gestion agricole intégrée pour les terres arables et les cultures permanentes gérées de manière plus intensive. Toutefois, la combinaison actuelle de mesures n'a pas permis de livrer des biens publics dans les quantités et dans les régions dans lesquelles ils sont nécessaires pour répondre aux objectifs de l'UE et à la demande de la société. La réalisation de ces objectifs exige de modifier de manière significative le niveau de gestion environnementale mis en œuvre, afin de couvrir une proportion beaucoup plus importante des exploitations agricoles, et d'accorder une attention plus marquée à des sites déterminés. Il est notamment nécessaire:

- d'améliorer de manière significative les résultats environnementaux obtenus dans les zones de l'UE les plus importantes en termes d'environnement (par exemple dans les zones protégées ou les zones qui présentent une valeur environnementale élevée, comme les sites VNE);
- d'obtenir des améliorations environnementales significatives au sein des systèmes agricoles plus productifs et un niveau d'adoption plus élevé des méthodes biologiques pour améliorer la qualité des sols et de l'eau, réduire l'intensité de carbone et inverser le mouvement de déclin de la biodiversité; et
- d'engager des actions spécifiques plus ciblées en vue, notamment, de réduire les émissions de méthane et d'oxyde nitreux, de parvenir à une meilleure gestion du carbone des sols tourbeux, de restaurer les habitats dégradés, de rétablir des habitats lorsqu'ils ont disparu et de mettre en œuvre une extraction plus durable des eaux souterraines.

La réalisation de ces objectifs nécessite de modifier la structure et les outils politiques actuels à plusieurs égards. Les mesures d'incitation existantes doivent être élargies et

étendues afin d'assurer un niveau d'adoption suffisant de la bonne gestion environnementale dans l'ensemble des terres cultivées, tout en veillant à maintenir l'accent sur une gestion environnementale plus exigeante, avec des programmes de soutien conçus et ciblés de façon à garantir que les bonnes mesures sont mises en œuvre aux bons endroits.

Les conditions locales étant souvent importantes pour la bonne gestion de l'environnement, il convient de prendre en compte les spécificités au niveau régional et parfois de l'exploitation pour adapter la gestion aux différentes situations locales.

Les mesures politiques environnementales peuvent souvent conduire à l'adoption par les agriculteurs de méthodes et de techniques nouvelles et doivent être soutenues par la mise à disposition de services de conseil de bonne qualité et de services de vulgarisation bénéficiant des ressources adaptées. Les autorités publiques doivent collaborer avec les gestionnaires de terres à l'établissement de bonnes données sur lesquelles fonder des systèmes de suivi efficaces. Il est également nécessaire de maintenir un ensemble solide d'exigences législatives environnementales fondamentales et de l'appliquer de façon adaptée pour en faire la base sur laquelle ces mesures pourront être élaborées. Il conviendra en outre de mettre en place des garanties pour veiller à ce que, si des mesures sont introduites à des fins autres que l'incitation à la fourniture de biens publics, leurs répercussions sur ces derniers soient prises en compte pour éviter, autant que possible, les dommages à l'environnement.

Toutefois, il s'agit d'une tâche plus complexe et plus sophistiquée à adopter pour les administrations publiques. Elle peut s'avérer exigeante pour les autorités publiques, qui ne disposent pas toutes des capacités administratives suffisantes pour concevoir et livrer les types de mesures et d'exigences nécessaires dans des proportions réellement plus importantes qu'à l'heure actuelle. Par conséquent, il est nécessaire d'avoir recours dans toute la mesure du possible à des interventions politiques bien conçues mais relativement simples et occasionnant des coûts induits faibles pour les administrations publiques et les agriculteurs. Ces interventions peuvent s'associer à des interventions plus ciblées en vue d'équilibrer efficacité et praticabilité administrative.

Outre les problèmes de capacité administratives, la mesure dans laquelle les mesures actuelles de la PAC fournissent des biens publics est limitée par les contraintes budgétaires, la limitation des taux de paiement qui réduit les taux d'adoption des mesures volontaires, la conception inadaptée des mesures de gestion pratiques et le manque de ciblage.

Toutefois, la modification des seuls outils politiques ne suffira pas à produire les évolutions recherchées sur le terrain. Il faut également adopter une nouvelle attitude afin que la fourniture de biens publics par le biais de l'agriculture soit considérée comme une approche moderne et de son temps de l'agriculture, qui fonde la gestion sur les dernières recherches en matière d'environnement, associées à la possibilité pour les gestionnaires des terres d'utiliser leurs connaissances et leurs acquis en matière d'interaction entre les ressources naturelles, les habitats et les systèmes de production pour produire les résultats requis. Toute la chaîne d'approvisionnement, des fabricants d'intrants aux consommateurs et aux détaillants, s'attendrait à la mise en œuvre de normes plus strictes. Cela aiderait à faire évoluer la vision des acteurs du secteur de l'idée que ces pratiques environnementales sont «rétrogrades» vers la reconnaissance du fait qu'elles font partie des défis du XXI^e siècle et que leur mise en œuvre efficace exige une expertise et des connaissances considérables.

4.1.1. Identifier des séries clés de mesures pour la future PAC

En s'appuyant sur les facteurs énoncés ci-dessus, il est possible de conclure que, s'agissant de la fourniture de biens publics **environnementaux** par le biais de la PAC, les mesures de gestion requises peuvent être réparties en trois groupes principaux, au-delà des exigences réglementaires fondamentales, comme suit.

- Groupe 1**
:
- Mesures qui nécessitent un niveau d'adoption élevé mais pas de degré significatif d'adaptation aux conditions locales. Les coûts à la charge des agriculteurs seront variables mais souvent modestes. Ces types de mesure comprennent:
- a. **l'entretien des particularités topographiques existantes** (à distinguer de l'exigence de maintien des particularités topographiques en vertu des BCAE);
 - b. **la préservation des pâturages permanents** au niveau des exploitations pour éviter une conversion à grande échelle en terres arables et offrir des avantages en termes de niveau de carbone dans le sol, et
 - c. **la préservation de l'agriculture biologique**, qui présente toute une gamme d'avantages environnementaux et peut être mise en œuvre à peu près partout dans l'UE.
- Groupe 2**
:
- Mesures qui nécessitent un niveau d'adoption élevé mais qui, pour être efficaces, doivent également refléter les conditions locales dans une certaine mesure, par le biais de règles variées mais qui ne soient pas trop détaillées. Ces types de mesures comprennent:
- a. l'établissement d'un pourcentage minimum de **terres gelées à des fins écologiques** dans la majorité des exploitations (ceci comprenant les terres en jachère, les bandes tampons, les bandes enherbées, les parcelles non semées en céréales pour favoriser la nidification des alouettes, les bandes enherbées de bordures de culture, les extrémités de champ, etc., pour assurer une combinaison de mesures de gestion de la surface cultivée des champs et de leurs bordures), en accordant aux États membres la souplesse nécessaire pour spécifier la gamme et les combinaisons d'options à inclure;
 - b. l'exigence de **couverture des sols** pendant un nombre de semaines minimum par an, quel que soit le type de couverture naturelle (y compris le paillis) afin d'en garantir l'applicabilité dans les zones arides;
 - c. le maintien d'**habitats semi-naturels**, comme les pâturages, les landes, les marécages, les pâturages boisés, etc.;
 - d. l'élaboration et la mise en œuvre de **programmes/systèmes de comptabilisation des émissions de gaz à effet de serre au niveau des exploitations** - à introduire dans un premier temps à titre de projet pilote dans une sélection d'exploitations agricoles recouvrant les principaux types d'exploitations dépassant une certaine taille afin d'étudier les meilleures pratiques en matière de réduction d'émissions de GES et d'optimiser la fixation et le stockage du carbone.
- Groupe 3**
:
- Mesures beaucoup plus ciblées par nature, y compris la gestion écologique des terres plus exigeante liée au site, l'aide aux investissements et les approches territoriales visant la vitalité rurale et les objectifs environnementaux de manière intégrée. Ces mesures s'apparentent à la majeure partie de la série actuelle de mesures disponibles au titre du second pilier.

En outre, il pourrait être approprié de verser également un paiement de base aux agriculteurs des zones Natura 2000 afin de compenser les restrictions imposées aux activités de gestion autorisées en conséquence du classement des terres dans le réseau Natura 2000. Pour s'assurer que seuls les agriculteurs effectivement soumis à des restrictions perçoivent ces paiements, ceux-ci ne devraient être effectués en pratique qu'au bénéfice des exploitants qui font l'objet de prescriptions ou de conditions en matière de gestion déterminées en vertu de la législation pertinente afin de maintenir ou de mettre le site en état de conservation favorable, par le biais de plans de gestion ou d'autres moyens réglementaires. Ce paiement n'a pas été inclus dans les groupes de mesures ci-dessus puisqu'il s'agirait d'un «droit» naissant de la satisfaction de certaines conditions plutôt que d'un paiement en contrepartie de la mise en œuvre de pratiques de gestions spécifiques.

Toutes les mesures de ces trois groupes doivent être soutenues par une réglementation environnementale appliquée de façon efficace et complétée par la conformité à des normes de «bonne pratique en matière de gestion de terres» [traduction libre], similaires à celles qui sont actuellement développées en tant que normes BCAE, qui ne figureront pas toutes dans la législation nationale.

Il sera fondamental de mettre davantage l'accent sur la fourniture de conseil et sur des services de vulgarisation de qualité, et de veiller à leur disponibilité, puisque ni les mesures d'incitation, ni les mesures réglementaires ne suffiront à elles seules à produire les résultats requis. Cela exigera d'étendre le service de conseil agricole (SCA) au-delà de la conditionnalité, un recours plus important aux mesures de conseil au sein du second pilier ou une utilisation plus marquée des services de vulgarisation financés au niveau national, ou une combinaison de ces trois éléments. En outre, il pourra être intéressant d'élaborer des lignes directrices pour les États membres concernant les moyens à mettre en œuvre pour optimiser l'utilisation des différents types de mesures en faveur de l'environnement. Celles-ci pourraient être préparées par l'intermédiaire du réseau européen de développement rural, en tirant parti d'exemples dans lesquels des États membres ont atteint des résultats bénéfiques en termes de biens publics en utilisant différents types de mesures.

La transparence et la responsabilisation sont fondamentales dans ce domaine politique. Pour améliorer la qualité de la fourniture dans l'UE-27, il est proposé de soumettre toutes les actions visant la fourniture de biens publics (en vertu de la conditionnalité, du premier pilier ou du second pilier) à l'approbation de la Commission européenne et à des exigences de suivi et d'évaluation. Tous les paiements devraient également se voir appliquer un mécanisme solide de vérification de la conformité et de sanctions pour garantir la livraison sur le terrain de la gestion faisant l'objet d'une aide.

S'agissant des mesures relatives à la production de résultats en matière de vitalité rurale, une variété de stratégies peut être appropriée, au nombre desquelles:

- des mesures spécifiquement ciblées au sein du second pilier, qui, de préférence, soient organisées dans de nombreux cas à l'échelle territoriale et ne soient pas axées sur un secteur spécifique;
- des politiques contribuant à la durabilité à long terme de l'agriculture en termes sociaux, économiques et environnementaux;
- la simplification des aides aux petites exploitations, tout en permettant les niveaux appropriés de changements structurels;

- la mise en œuvre active de mesures environnementales, dont un grand nombre contribue de manière significative à la vitalité rurale.

Les mesures de développement rural qui sont beaucoup plus ciblées et spécifiques à une région et qui devraient suivre une approche territoriale plutôt que sectorielle joueraient un rôle clé. Dans certaines régions, une aide simplifiée destinée aux petits agriculteurs pourrait contribuer à la vitalité rurale. Le développement d'approches plus territoriales de la fourniture pourrait être la méthode la plus adaptée à une future amélioration de la vitalité des zones rurales afin de traiter les multiples dimensions de ce bien public. Les conditions sociales, économiques et démographiques variant sensiblement selon les régions rurales de l'UE, les États membres doivent bénéficier d'un degré élevé de souplesse pour programmer et mettre en œuvre les mesures appropriées. À cet égard, il convient de ne pas oublier la valeur de l'approche Leader.

Toutefois, il est important de souligner à nouveau que les objectifs de vitalité rurale ne peuvent être réalisés par la mise en œuvre exclusive de politiques centrées sur un secteur unique et que, la vitalité rurale découlant de la combinaison de dimensions physiques, historiques, sociales et économiques et sociales, l'amélioration de ce bien public ne peut être réalisée par le biais d'une seule politique (par exemple le second pilier de la PAC) mais requiert l'intégration et la coordination d'un ensemble de politiques différentes (comme le développement rural, la cohésion, les politiques régionales et locales, etc.). Par conséquent, le traitement efficace des questions de vitalité rurale nécessite d'accorder davantage d'attention à l'intégration de la politique de développement rural avec les autres politiques et instruments territoriaux. En outre, les mesures d'aide à la marchandisation de caractéristiques spécifiques des biens privés peuvent aider à créer des marchés pour ces caractéristiques et ainsi à pallier les insuffisances du marché. Par exemple, les régimes européens de l'«AOP» (appellation d'origine protégée), de l'«IGP» (indication géographique protégée) et de la «STG» (spécialité traditionnelle garantie) peuvent soutenir la «vitalité rurale» de la région concernée. Un label de bien-être animal, actuellement à l'étude dans l'UE, pourrait permettre aux éleveurs produisant dans des conditions respectueuses des animaux d'augmenter le prix de leurs produits et donc constituer une incitation à la fourniture de mesures favorisant le bien-être animal.

Afin de garantir la fourniture conjointe de toute la gamme de biens publics par le biais des différentes parties de la PAC, il serait nécessaire de fixer des objectifs clairs au niveau stratégique, recouvrant toute la PAC, pour souligner l'importance du recours à des mesures des deux piliers pour produire des biens publics. Ces objectifs, énoncés dans les orientations stratégiques révisées de l'UE, devront démontrer la façon dont les objectifs de biens publics fournis par le biais de la PAC s'articuleront avec les autres objectifs politiques de l'UE pour la PAC et au-delà et avec les financements fournis par d'autres sources de financement de l'UE.

4.1.2. Classification des mesures au sein de la structure de la PAC

Une fois déterminés les objectifs clairs de fourniture et les mesures appropriées, il reste à décider de leur classification au sein de la structure de la PAC. À de nombreux égards, la structure actuelle à deux piliers de la PAC est peu adaptée à une politique centrée sur la fourniture de biens publics et pose des contraintes en matière de conception des outils de politique intégrée, en raison des règles de cofinancement, de la recevabilité des engagements pluriannuels dans le premier pilier, des différences entre les deux piliers en matière d'exigences de suivi et d'évaluation, etc. Cependant, la structure à deux piliers sera

presque certainement maintenue, au moins à court terme, et c'est donc sur elle que nous avons fondé nos propositions.

Mesures du groupe 3:

Il est clair que les mesures de gestion ciblées plus localement, adaptées à un environnement et à des besoins sociaux spécifiques et généralement prévues sur une période de plusieurs années doivent demeurer dans le second pilier, en améliorant la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation afin de garantir la réalisation effective des résultats identifiés comme nécessaires. En ce qui concerne les biens publics environnementaux, la mesure la plus significative est la mesure agroenvironnementale (soutenue par des investissements non productifs le cas échéant), dont la mise en œuvre par tous les États membres sur l'ensemble de leur territoire devrait rester obligatoire. Cela refléterait le rôle clé de cette mesure pour l'atteinte des résultats environnementaux et garantirait que les États membres continuent à allouer des ressources à l'environnement dans le cadre du second pilier. Les mesures pouvant contribuer à encourager des activités qui promeuvent la vitalité rurale devraient également demeurer dans le second pilier.

Il est toutefois nécessaire, pour garantir la mise en œuvre effective des mesures plus ciblées du groupe 3, d'y consacrer des ressources suffisantes. Il sera fondamental que l'équilibre actuel entre les financements au titre des premier et second piliers soit au minimum maintenu, en tenant compte du transfert des fonds de la modulation dans le second pilier. Toute diminution future de la proportion des fonds actuellement disponibles pour le second pilier aurait de graves conséquences sur la capacité des États membres à fournir des résultats en matière de biens publics.

Il serait possible d'assurer une mise en œuvre et une fourniture plus efficaces de ces mesures par l'adoption d'approches de la fourniture territoriales et à l'échelle des paysages, de manière à ce que le point sur lequel l'action se concentre soit élargi au-delà des exploitations particulières et des questions individuelles pour adopter une approche plus intégrée de la réalisation de solutions durables dans les zones rurales. En reconnaissance du fait que l'octroi de paiements liés à la fourniture des biens publics visés serait susceptible de se traduire par une hausse des coûts induits à la charge des États membres, une certaine forme d'aide financière pourrait être mise à la disposition de ceux-ci afin de les inciter à réaliser les investissements nécessaires, par exemple en utilisant le financement de l'assistance technique pour développer des systèmes de fourniture et de suivi efficaces. Les investissements dans le système d'information géographique, par exemple, pourraient être admissibles au bénéfice de cette aide.

Mesures des groupes 1 et 2

Le point de savoir de quelle partie de la PAC devraient relever les deux premiers groupes de mesures de base, lesquelles sont moins ciblées et, idéalement, devraient présenter un niveau d'adoption élevé, est moins évident. Les décisions à prendre seront influencées à la fois par des considérations techniques et plus politiques.

Mesures du groupe 1:

Les mesures du groupe 1, qui demandent une adaptation aux conditions locales limitée voire inexistante, sont les plus aptes à relever du premier pilier en vertu des règles actuelles de la PAC. Elles représentent des obligations relativement simples qui pourraient être rendues quasi-obligatoires, en ce sens qu'elles seraient obligatoires pour tous les agriculteurs bénéficiant de paiements directs en vertu du premier pilier mais donneraient également lieu à un paiement, conformément aux options écologiques annuelles proposées par la Commission en novembre.

En effet, le paiement reçu serait une partie de l'allocation actuelle aux agriculteurs dans le cadre du premier pilier, de sorte qu'une partie des paiements directs serait obligatoirement affectée à des objectifs environnementaux. En outre, l'admissibilité au bénéfice de la partie restante du paiement direct serait supprimée en tout ou en partie en cas de non-respect des mesures du groupe 1 par l'agriculteur concerné. Cette solution inciterait fortement les agriculteurs à entreprendre les actions environnementales requises et récompenserait ceux qui les mettent déjà en œuvre. Certains agriculteurs, par exemple les producteurs de l'agriculture biologique, seraient admissibles au bénéfice d'un nombre plus important de paiements écologiques au titre du premier pilier que d'autres, ce qui constituerait un pas en direction d'un schéma de distribution plus favorable à ceux qui contribuent le plus aux biens publics.

La détermination des options qu'il pourrait être approprié d'inclure dans le premier pilier de la PAC nécessite de prendre en compte plusieurs considérations, au nombre desquelles les avantages environnementaux potentiels qui pourraient être livrés dans un délai d'un an (puisque'il semble impossible de mettre en place des engagements pluriannuels), la praticabilité agricole et l'applicabilité à une gamme étendue de systèmes agricoles dans l'UE-27, la facilité de contrôle et d'application ainsi que le coût pour les agriculteurs et les répercussions sur la compétitivité de l'UE.

Les mesures du groupe 1 proposées devraient continuer à s'appuyer sur les normes BCAE en matière de conditionnalité. Toutefois, il existe certains recoupements entre ces propositions d'options écologiques annuelles et l'ensemble actuel de normes BCAE, en particulier dans certains États membres appliquant des normes plus strictes, qu'il conviendra de résoudre. Par exemple, la mesure proposée pour entretenir les particularités topographiques se fonderait sur l'exigence de «maintien» des particularités topographiques posée par les normes BCAE, mais offrirait un paiement en contrepartie de leur entretien actif afin de contribuer à éviter une détérioration de leur qualité. Dans certains cas, la mesure pourrait remplacer une norme BCAE existante. C'est le cas par exemple de la proposition d'option de pâturages permanents. Les incidences de ces mesures sur les normes BCAE sont exposées ci-après.

Mesures du groupe 2:

S'agissant des mesures du groupe 2, deux options méritent d'être examinées. En premier lieu, il serait possible de suivre le même schéma que pour les mesures du groupe 1, en les intégrant dans une écologisation du premier pilier et en les associant à une partie spécifique des paiements directs. Toutefois, ces mesures sont, à certains égards, moins adaptées à cette approche que celles du groupe 1, en raison :

- a) des exigences plus complexes pesant sur les agriculteurs;
- b) des avantages susceptibles d'être retirés de modifications des règles d'application afin de s'adapter aux conditions locales, et
- c) du fait que nombre de ces mesures, pour produire des avantages environnementaux, nécessitent un engagement pluriannuel.

Par exemple, le maintien de pâturages semi-naturels exige de disposer de moyens d'identification de ces derniers, soit par l'utilisation de données d'enquête existantes, soit par la spécification de conditions d'admissibilité simples telles que des limites concernant la charge de bétail ou l'utilisation d'intrants. Cela supposerait toutefois de conserver des données sur le nombre d'animaux et les charges de bétail et d'établir des plafonds au niveau approprié, souvent régional. Il serait important que les États membres disposent d'une certaine souplesse afin de garantir une gestion la plus adaptée possible aux

conditions locales. De la même manière, s'agissant du gel des terres à des fins écologiques, il serait nécessaire, à des fins d'efficacité maximale, que les agriculteurs puissent choisir une combinaison d'actions à partir d'une liste fixe, comportant des options pour la surface cultivée des champs et pour leurs bordures qui, prise dans son ensemble, couvrirait le pourcentage spécifié des zones cultivées, la combinaison d'options optimale variant selon les régions.

Il resterait beaucoup plus simple d'introduire une certaine souplesse dans ces mesures du groupe 2 par le biais du premier pilier plutôt que par celui d'une approche entièrement programmée, mais la situation se différencie néanmoins des simples prescriptions paneuropéennes caractéristiques des mesures du groupe 1. S'il était possible d'identifier un moyen d'intégrer une certaine souplesse au sein du premier pilier, le financement des mesures des groupes 1 et 2 à partir de cette partie du budget de la PAC permettrait de libérer des fonds actuellement utilisés pour payer les agriculteurs qui exécutent des actions de gestion de base en vertu des régimes agroenvironnementaux dans le cadre du second pilier et, ainsi, de consacrer ces fonds à une gestion environnementale plus exigeante. Dans certaines régions, cela nécessiterait de développer de nouveaux régimes agroenvironnementaux et de nouvelles options en matière de gestion à proposer aux agriculteurs, tandis que dans d'autres, cela permettrait d'étendre et de poursuivre le développement de régimes existants.

Une autre approche s'agissant des mesures du groupe 2 pourrait toutefois consister à les maintenir dans le second pilier (comme c'est déjà le cas pour nombre d'entre elles en vertu des régimes agroenvironnementaux), ou à les y introduire si elles n'y sont pas encore, sous la forme d'un ensemble d'options écologiques que les agriculteurs seraient tenus d'adopter pour pouvoir continuer à bénéficier de paiements directs. Cette solution devrait s'accompagner d'une augmentation du budget du second pilier pour permettre leur fourniture généralisée et il pourrait être approprié de permettre le financement européen intégral de ces mesures spécifiques. Ces mesures pourraient continuer à faire partie d'un régime agroenvironnemental (comme c'est déjà le cas pour nombre d'entre elles), formant une base pour les mesures plus exigeantes et plus ciblées du groupe 3. Il en résulterait un lien entre les paiements directs du premier pilier et ces mesures agroenvironnementales de base (une approche de la conditionnalité parfois désignée par le terme de «ticket orange»).

Cette approche représenterait une évolution importante de l'architecture actuelle de la PAC et conduirait à la réorganisation de certains des paramètres actuels du second pilier, mais permettrait un niveau d'adoption significatif des mesures de biens publics tout en donnant plus de souplesse aux États membres en termes de conception et de fourniture sur une base pluriannuelle. Compte tenu du fait que nombre de ces options écologiques sont déjà fournies, dans de nombreux États membres, dans le cadre de programmes agroenvironnementaux en vertu du second pilier, les incidences administratives de cette approche pourraient être relativement limitées. Dans ce modèle, ce transfert de fonds des paiements directs actuels au second pilier afin de financer l'adoption de ces mesures pourrait, si nécessaire, être échelonné sur une période déterminée dans le cadre d'une stratégie de transition.

Les avantages et inconvénients de ces deux approches des mesures du groupe 2 sont exposés dans le tableau 5.

Tableau 5: avantages et inconvénients des différentes approches pour la fourniture des mesures du groupe 2

Options «quasi-obligatoires» du premier pilier		Options «quasi-obligatoires» du second pilier	
Avantages	Inconvénients	Avantages	Inconvénients
Libère des financements qui pourraient être utilisés pour se concentrer sur des mesures de gestion environnementale plus exigeantes du second pilier (en supposant que les fonds libérés ne soient pas réaffectés à d'autres objectifs)	Pourrait nécessiter le démantèlement et le réaménagement des régimes agroenvironnementaux dans de nombreux États membres; les paiements résiduels restant pour des actions agroenvironnementales pourraient être excessivement faibles	Des procédures sont déjà en place concernant l'approbation de la Commission, le suivi, l'évaluation, etc.	Nécessite un transfert de fonds du premier vers le second pilier
Favorise un niveau d'adoption élevé des options en matière de gestion normalisées dans l'ensemble des paysages cultivés	Le caractère annuel des paiements ne conduirait pas forcément à un flux de biens publics constant dans le temps si la classification de la gestion change d'une année sur l'autre	Favorise un niveau d'adoption élevé des options en matière de gestion dans l'ensemble des paysages cultivés Assure une prestation pluriannuelle plus appropriée à la fourniture de certains biens publics environnementaux	
Charge administrative moindre, compte tenu de la facilité d'administration, bien que cela dépende du niveau de souplesse locale accordé	Sauf à donner aux États membres une grande souplesse dans la conception des mesures afin de refléter les conditions locales, il existe un risque de non-livraison des avantages environnementaux souhaités du fait du manque de gestion adaptée	Permet la simplification de certaines procédures administratives ainsi qu'une certaine adaptation des mesures aux conditions locales	Le second pilier exige actuellement un cofinancement, même si ce critère pourrait être révisé pour certaines mesures de gestion, au prix toutefois d'une augmentation des coûts induits et de risques de «sanctions croisées» entre les deux piliers
		Pour certains États membres, il peut être plus simple de réviser les régimes agroenvironnementaux pour y intégrer les nouvelles exigences que de les incorporer au premier pilier	
	Non conforme au principe de subsidiarité	Plus conforme au principe de subsidiarité	

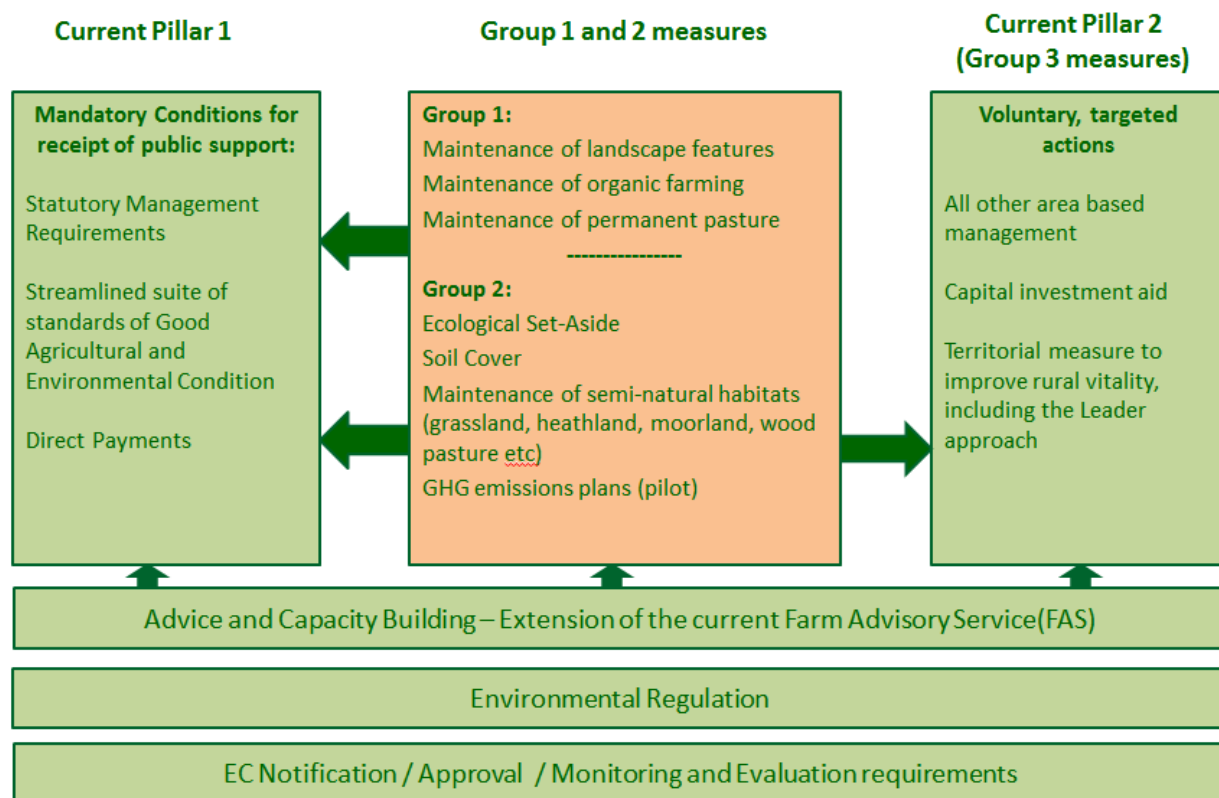
Articuler les avantages et les inconvénients de ces deux approches possibles pour atteindre un niveau d'adoption élevé des formes de gestion souhaitables dans les zones cultivées aide à mettre en lumière les options les plus stratégiques et les compromis nécessaires. La mesure dans laquelle ces mesures sont susceptibles d'apporter de réelles améliorations en matière d'environnement dans l'UE-27 dépendra de l'architecture générale de la PAC et de la conception des mesures elles-mêmes.

La Commission, dans ses propositions de novembre, s'est prononcée nettement en faveur de l'écologisation du premier pilier, mais en des termes très généraux, et sans vraiment étudier les questions abordées dans le présent document. L'objectif d'une augmentation de la fourniture de biens publics sur une grande échelle par le biais du premier pilier, avec une approche d'une relative simplicité, est naturellement attractif à certains égards, mais la possibilité de capturer la valeur ajoutée environnementale nécessaire en utilisant ce modèle n'est pas démontrée, et le travail doit se poursuivre.

L'architecture révisée de la PAC, telle que proposée dans la présente étude, est décrite dans la figure 1 ci-après. Les mesures indiquées dans l'encadré du milieu visent la fourniture de biens publics environnementaux et doivent être engagées sur une grande échelle au sein de l'Europe. Les mécanismes pour ce faire pourraient entraîner leur incorporation dans le premier ou dans le second pilier, comme indiqué précédemment, mais dans les deux cas il serait souhaitable de disposer d'un financement intégral de l'UE pour assurer leur adoption généralisée dans les espaces cultivés. Il sera également nécessaire de prévoir des procédures de suivi et d'évaluation.

Il sera peut-être impossible d'introduire immédiatement toutes les mesures du groupe 2. Ce sera probablement le cas, notamment, pour deux options – le maintien des habitats semi-naturels et l'introduction de programmes/systèmes de comptabilisation des émissions de gaz à effet de serre. Cela ne devrait toutefois pas exclure leur étude et leur développement ultérieurs. Dans le cas de l'option de l'habitat semi-naturel, le problème a trait aux questions de définition des habitats herbeux semi-naturels dans toutes les régions de l'UE-27 et au fait qu'il n'existe pas de base de données des habitats semi-naturels (en particulier des habitats herbeux) de tous les États membres de l'UE qui permettrait de déterminer un ensemble d'exigence de base dont la mise en œuvre pourrait faire l'objet d'un suivi et d'une exécution forcée. S'il existe de nombreux inventaires au niveau national, à l'heure actuelle ils n'utilisent pas tous le même format. Il serait possible de résoudre le problème à court terme en incluant des critères d'admissibilité relatifs à la charge de bétail, mais cela ne serait pas considéré comme conforme à la «boîte verte» de l'OMC. Toutefois, à moyen terme, le problème pourrait être surmonté en investissant dans la création d'une base de données commune et dans la réalisation d'enquêtes ponctuelles pour renseigner toute donnée manquante. Il serait possible d'introduire dans le même temps une norme BCAE de protection des habitats semi-naturels pour tenir compte des différences en termes de disponibilité et d'accessibilité des données. Dans le cas de l'option de développement de programmes relatifs aux émissions de gaz à effet de serre au niveau des exploitations, il est suggéré de débiter par un projet pilote avant de la déployer à toutes les exploitations dépassant une certaine taille. Dans le premier cas, il peut être possible de faire participer un échantillon d'agriculteurs, couvrant une gamme de types d'exploitations agricoles, au développement puis à la mise en œuvre d'un plan de réduction des émissions de GES afin de tester les meilleurs moyens de conception et de mise en œuvre ultérieure de tels plans. Cette option pourrait ensuite être étendue à toutes les exploitations agricoles, en subordonnant alors, pour tous les agriculteurs, le bénéfice de paiements directs à la mise en œuvre de ces plans. Il serait essentiel de prévoir des services de conseil et des formations associées.

Figure 1: classification possible des mesures axées sur la fourniture de biens publics au sein de la future PAC



Incidences sur les BCAE et sur le principe de conditionnalité

Toutes les mesures devraient continuer à s’appuyer sur une série de normes fondamentales de gestion des terres, allant au-delà de la réglementation environnementale, auxquelles les gestionnaires de terres auraient l’obligation de se conformer à leurs propres frais. Toutefois, l’introduction de paiements pour les mesures écologiques des groupes 1 et 2 aurait des incidences sur la série de normes de bonnes conditions agricoles et environnementales (BCAE) en place dans les États membres, puisque plusieurs de ces mesures recourent partiellement ou intégralement plusieurs normes BCAE existantes. Il en va ainsi, en particulier, des options relatives à la couverture des sols et aux pâturages permanents, ainsi que de certaines actions de gestion écologique pouvant contribuer à la mise en jachère.

Lorsque c’est le cas, il serait logique de supprimer ces options de la liste des normes BCAE, à deux conditions: en premier lieu, que le bénéfice des paiements directs soit subordonné, pour toutes les exploitations, à la mise en œuvre des actions de gestions nécessaires; en second lieu, que les normes ne soient pas supprimées de la liste des normes BCAE avant la conclusion des négociations politiques, afin de s’assurer de la confirmation formelle d’une autre option appropriée en tant qu’option écologique payée. Cela permettrait de rationaliser et de simplifier les normes BCAE et de veiller à ce que les objectifs de gestion qui sont favorisés à l’heure actuelle soient maintenus, même s’ils sont réalisés par une voie différente.

Il convient toutefois de noter que, dans le cas où l’introduction de certaines des mesures du groupe 1 ou 2 en tant que paiements engendrerait des problèmes opérationnels, en

particulier s’agissant de l’octroi d’une souplesse nationale suffisante dans le cadre de leur mise en œuvre ou de la capacité à les contrôler facilement au niveau de l’UE, il conviendrait d’étudier sérieusement leur introduction (ou leur maintien) sous la forme de normes BCAE obligatoires. Par exemple, s’il s’avérait trop difficile d’introduire une souplesse suffisante pour la mise en œuvre satisfaisante de l’option de maintien des habitats semi-naturels, cette option pourrait être introduite sous la forme d’une norme BCAE susceptible d’être élaborée et mise en œuvre au niveau de l’État membre. Il pourrait en aller de même pour l’option de couverture des sols et pour les mesures qui ont été promues par la Commission mais qui ne sont pas spécifiquement recommandées dans la présente étude, comme l’option de diversité/rotation des cultures. Il convient également de compléter la série rationalisée de normes BCAE par l’ajout d’autres normes traitant des questions climatiques, celles-ci n’étant pas suffisamment couvertes par la liste actuelle. Une possibilité serait d’inclure une norme obligeant les agriculteurs à préserver les sols présentant un taux élevé de matières organiques (tourbières).

Pour garantir l’évaluation correcte des résultats environnementaux produits par les normes BCAE, il serait utile de les soumettre à l’approbation de la Commission et de mettre en place des exigences d’évaluation régulière de leur performance.

Le tableau 6 présente les exigences en termes de conditionnalité qui deviendraient des «options de paiement écologiques» et celles qui garderaient le statut de norme BCAE, ainsi que les éventuelles nouvelles normes BCAE.

Tableau 6: révisions éventuelles des normes BCAE actuelles

Norme BCAE actuelle O - obligatoire F - facultative	Maintien en tant que norme BCAE obligatoire	Inclusion en tant que paiement vert quasi-obligatoire	Remarques
Couverture minimale des sols (o)	X / √	√	Mesure qu’il est important de conserver, que ce soit en tant que BCAE ou que mesure quasi-obligatoire
Protection des sols riches en carbone	NOUVEAU		Nouvelle exigence de préservation de tous les sols riches en carbone, comme les tourbières
Gestion minimale de la terre reflétant les conditions locales spécifiques (o)	√		
Terrasses de retenue (f)	X		À ajouter à l’exigence des «particularités topographiques»
Gestion du chaume (o)	√	√ À inclure dans le paiement pour la couverture des sols	La norme BCAE devient «interdiction de l’écobuage»
Normes en matière de rotation des cultures (f)	X / √	√	
Utilisation adaptée des machines (f)	√		
Maintien des particularités topographiques, y compris le cas échéant, les haies, étangs, fossés,	√		Ajouter les terrasses à la liste

alignements d'arbre, en groupe ou isolés, et bordures de champs (o)			
Éviter l'empiétement de végétation indésirable sur les terres agricoles (o)	X		Une mise en œuvre trop zélée a des effets pervers sur l'environnement
Protection des pâturages permanents (o)	√	√	Conserver les restrictions au niveau national/régional et inclure en tant qu'option écologique les pâturages permanents au niveau des exploitations, en mettant spécifiquement l'accent sur les herbages présentant des caractéristiques particulières (par exemple les sols organiques, les zones humides, les zones inondables et les rives de fleuves, les pentes)
Protection des habitats semi-naturels	NOUVEAU	√	Nouvelle obligation, au niveau des exploitations, de maintien de vastes pâturages semi-naturels, en tant que paiement OU qu'exigence en vertu des BCAE
Densité minimale du bétail et/ou régimes appropriés (f)	X	√	À intégrer à la mesure de maintien de vastes habitats semi-naturels
Établissement et/ou maintien d'habitats (f)	X / √	√	À intégrer à l'obligation de gel écologique des terres
Interdiction de l'arrachage d'oliviers (f)	X / √		Ciblage trop restrictif et trop étroit. À supprimer ou à étendre à l'ensemble des arbres fruitiers et arbres producteurs de fruits à coque
Maintien des oliveraies et des vignes en de bonnes conditions végétatives (f)	X		À intégrer à la norme de gestion minimale de la terre
Établissement de bandes tampons le long des cours d'eau (o)	√	√	Conserver dans la norme BCAE une largeur minimale avec une zone supplémentaire à intégrer à l'exigence de gel des terres à des fins écologiques
Lorsque l'utilisation de l'eau à des fins d'irrigation est soumise à autorisation, respect des procédures d'autorisation (o)	√		

Légende: X = supprimer; √ = conserver; X / √ = supprimer si inclus dans un paiement écologique ou en l'absence de modification, conserver dans tous les autres cas.

4.2. Incidences des propositions

Les propositions ci-dessus seraient destinées à accroître la livraison de biens publics dans l'ensemble des paysages cultivés ainsi que dans les régions prioritaires. Pour assurer de réels avantages en termes d'environnement, la conception définitive de la politique puis la livraison de l'intégralité de la PAC devront démontrer l'amélioration future des résultats environnementaux dans chaque État membre et dans l'Europe dans son ensemble. L'ampleur de la fourniture dépendra en partie des fonds disponibles, de la capacité des administrations nationales et régionales à mettre en œuvre efficacement les exigences, et de la volonté des agriculteurs de participer avec un état d'esprit positif. Cela nécessiterait un investissement considérable en communication et en information, afin que les changements significatifs apportés à l'orientation de la PAC soient connus et compris de l'ensemble de la communauté agricole.

La subordination du bénéfice de paiements directs à l'adoption de ces options de paiement écologiques est un élément essentiel de cet ensemble révisé de mesures, pour des raisons environnementales et administratives. Ce mécanisme garantit un niveau minimum de gestion environnementale de base de la majorité des paysages cultivés, en récompensant les agriculteurs qui gèrent déjà leurs terres d'une manière bénéfique à l'environnement et en encourageant les autres à adopter des méthodes agricoles plus durables. En outre, il permet aux États membres de déterminer à l'avance l'allocation de leur enveloppe financière entre les différents types d'exploitations agricoles avec un certain niveau de certitude, puisque l'admissibilité au bénéfice des différents paiements sera clairement établie. Tout mouvement en direction d'une transformation de ces paiements en paiements volontaires aurait pour effet non seulement de réduire sensiblement le niveau des avantages environnementaux réalisés, remettant ainsi en cause la valeur de cette approche, mais également de compliquer l'administration et le contrôle du système, en particulier si ces mesures sont classées dans le premier pilier.

Toutefois, aucune modification du cadre de la politique ne devrait désavantager les États membres et les gestionnaires de terres qui ont déjà fait preuve d'un engagement en faveur de l'utilisation des mesures du second pilier pour fournir des biens publics. Il sera particulièrement important d'éviter toute atteinte aux résultats environnementaux réalisés par le biais de mesures de la PAC existantes. L'introduction de paiements écologiques en vertu du premier pilier aura inévitablement des répercussions sur les actions qui peuvent être financées dans le cadre des mesures de gestion environnementale, telles que les mesures agroenvironnementales en vertu du second pilier. Dans certaines régions, cela nécessitera de développer de nouveaux régimes agroenvironnementaux et de nouvelles options en matière de gestion à proposer aux agriculteurs, tandis que dans d'autres, cela permettra d'étendre et de poursuivre le développement de régimes existants.

Cela peut signifier qu'une certaine souplesse est nécessaire pour que les différents États membres puissent adopter diverses approches, et il faudra peut-être prévoir des dispositions transitoires afin d'accorder un temps suffisant pour réaménager les régimes et contribuer à éviter les distorsions en matière de disponibilité des aides. En outre, toute nouvelle structure politique doit veiller à ce que l'introduction d'une série de mesures de base s'imposant aux agriculteurs ne nuise pas à l'attractivité ou à l'adoption d'une gestion environnementale plus exigeante au titre des mesures agroenvironnementales ou d'autres mesures environnementales dans le cadre du second pilier (mesures du groupe 3). Toutefois, pour atteindre cet objectif, il sera fondamental que le budget disponible pour le second pilier (fonds de la modulation compris) soit maintenu à son niveau actuel ou augmenté. Toute diminution future de la proportion des fonds actuellement disponibles pour le second pilier aux fins de la mise en œuvre des mesures du groupe 3 mettrait

sérieusement en danger la capacité des États membres à fournir des résultats en matière d'environnement.

Il sera également important d'indiquer clairement, avant le début de la prochaine période de programmation, les modalités de l'organisation de la transition du système actuel à la nouvelle structure de la PAC et le budget disponible pour les différents piliers. Cela laisserait suffisamment de temps aux États membres pour programmer les changements nécessaires de façon systématique.

Dans ce cadre, il convient de souligner que cette réorientation de la PAC vise à créer un modèle de politique européenne qui s'appliquerait de façon durable, et non pendant un seul cycle budgétaire. À cette fin, les dépenses de la PAC devraient être liées plus étroitement à la fourniture de biens publics et de plus en plus adaptées aux principes de subsidiarité et d'équivalence fiscale. Les mesures ciblées et spécifiques devraient gagner en importance au sein de la PAC tandis que les paiements directs non spécifiques n'entretenant qu'un lien faible avec la fourniture de biens publics devraient être réduits de manière significative, par étapes. Les agriculteurs bénéficieraient ainsi d'une situation stable après une période de bouleversements. De la même manière, les administrations publiques devraient s'adapter à un nouveau rôle et travaillerait avec différentes sources d'information et mesures des résultats. Cela exige un investissement significatif en termes d'évolution culturelle et d'adaptation administrative. Les autorités agricoles, environnementales et de la foresterie devront établir de nouvelles relations; en conséquence, il pourra être nécessaire d'introduire plusieurs de ces changements d'une manière progressive sur une certaine période, comme décrit ci-dessus.

Plusieurs implications plus spécifiques sont énoncées ci-après.

4.2.1. Charge administrative et programme de simplification

S'il est possible de simplifier certains aspects de la PAC dans la mise en œuvre d'un programme de biens publics, les objectifs sont plus complexes et plus variés et doivent être poursuivis par le biais de mesures livrées publiquement plutôt que par l'intermédiaire du marché, de sorte que l'on ne pourra éviter une certaine augmentation des tâches administratives. La production de résultats environnementaux impliquera nécessairement une certaine forme de charge administrative en termes de traitement des paiements, de vérification de la conformité, de garantie d'une mise en œuvre appropriée, de négociation d'accords le cas échéant, d'offre de conseil et de formations aux agriculteurs, et de mise en œuvre de mesures de suivi et d'évaluation appropriées.

Il est nécessaire, pour assurer la fourniture efficace des biens publics en pratique, de saisir un nombre significatif de données sur des formulaires du SIGS, ce qui suppose une augmentation des vérifications et du suivi. Toutefois, ces éléments sont sans doute essentiels pour garantir cette fourniture. Cependant, l'accroissement de la vérification de la conformité et de l'exécution ne doit pas conduire à une augmentation de la bureaucratie, à tout le moins au niveau des exploitations. L'un des moyens d'y parvenir est d'éviter les visites multiples d'une exploitation par une série d'organismes participant à diverses formes d'inspection et d'organiser des visites d'inspection combinées ou conjointes régulières couvrant à la fois les mesures des premier et second piliers. Le rythme de ces visites pourrait ralentir une fois que les agriculteurs auront prouvé leurs compétences, suivant une approche fondée sur les risques. En outre, les avancées technologiques, par exemple en

matière de télédétection, rendent désormais beaucoup plus simple l'évaluation à distance et à assez grande échelle de la mise en œuvre ou non de certaines options de gestion.

Les entités chargées du suivi de la conformité et les conseillers agricoles pourraient améliorer l'échange d'informations concernant les normes et les mesures à prendre pour s'y conformer, afin que les agriculteurs reçoivent des messages cohérents. L'amélioration des relations entre les inspecteurs et les conseillers sera utile à cet égard, même si leurs rôles respectifs doivent rester clairement distincts. En effet, il est nécessaire de mieux reconnaître le fait que la fourniture de biens publics n'est pas toujours simple et peut nécessiter des arbitrages et des compromis au niveau des exploitations. Les régimes d'inspection devront identifier des moyens pour refléter cette situation au fil du temps, sans créer de vides juridiques. Par exemple, il est nécessaire d'assouplir les exigences relatives au contrôle de la taille des parcelles et au contrôle quantitatif des critères d'admissibilité tels que la présence de «végétation indésirable» pour éviter tout effet pervers sur l'environnement; par exemple, il devrait être permis de ne pas sanctionner l'enregistrement d'une surface légèrement plus réduite que la surface d'exploitation réelle et les niveaux de tolérance devraient être révisés. En matière de fourniture de biens publics, ce qui importe n'est pas tant le dernier pourcentage de terres sous contrat que le respect des règles de gestion. Un autre moyen de parvenir à une simplification pourrait être d'assouplir l'exigence de contrôle, par une autorité donnée, de toute la gamme des règles de conditionnalité dont elle est responsable. Le contrôle d'une sélection des exigences les plus pertinentes complétée par un échantillon aléatoire pourrait suffire.

Il convient toutefois de reconnaître que l'adoption d'une approche strictement minimaliste nuirait à la livraison des biens publics nécessaires. La garantie d'une fourniture aussi simple et directe que possible est un objectif important, mais la recherche de simplification ne devrait pas se faire au détriment de la réalisation des résultats environnementaux. L'approche décrite précédemment considère la question de la charge administrative comme un point essentiel, et il est évident que le fait de disposer de mesures et d'actions simples peut jouer un rôle important de manière générale, y compris en dehors de la PAC. Il serait cependant trompeur de laisser entendre qu'il sera possible de parvenir à se concentrer davantage sur les biens publics sans accepter une certaine augmentation du niveau de complexité.

4.2.2. Observations relatives à l'OMC

Comme souligné précédemment dans le présent rapport, les évolutions à mettre en œuvre au sein de la PAC devront tenir compte des obligations internationales, dont celles assumées dans le cadre de l'OMC. Il en découle un certain nombre de contraintes, comme la nécessité d'éviter toute réintroduction de paiements explicitement liés aux activités de production, qui iraient à rebours de la progression vers le découplage. Il s'agit en partie d'une question de conception technique de la politique, et en partie d'une question de principe. Une mesure ayant pour effet d'encourager explicitement une hausse de la production sera bien plus susceptible d'être remise en question par l'OMC qu'une mesure clairement inspirée par des préoccupations environnementales sans aucune volonté d'entraîner des répercussions importantes en matière de distorsion des échanges (voir, par exemple, Tangermann, 2011).

Cependant, l'objectif des outils politiques introduits a une incidence directe sur les modalités de calcul puis de notification des paiements en vertu des règles de la «boîte verte» de l'OMC. Si ces paiements sont définis comme des versements au titre d'un

«programme de protection de l'environnement» en vertu de l'article 12 de l'annexe 2 de l'Accord sur l'agriculture, ils seront limités aux «coûts supplémentaires ou aux pertes de revenu découlant de l'observation du programme public». En revanche, s'ils sont définis comme un «soutien du revenu découplé» en vertu de l'article 6, les règles sont différentes et les conditions relatives aux critères d'admissibilité et aux facteurs auxquels les paiements ne doivent pas être liés sont beaucoup plus nombreuses.

Si des mesures de nos groupes 1 et 2 relèvent du premier pilier, il pourrait exister des arguments en faveur de l'application aux paiements de l'une ou l'autre des définitions, et donc de l'une ou l'autre des méthodes de calcul. Toutefois, si ces mesures visent principalement la fourniture de biens publics environnementaux, il semblerait plus transparent de les définir comme telles. En effet, il semblerait que définir ces mesures comme des «mesures environnementales» permettra de bénéficier d'une plus grande souplesse au niveau des résultats qui peuvent être obtenus. Si le fait que l'utilisation de la méthode de calcul des «coûts supplémentaires ou [des] pertes de revenu» aboutirait à d'importantes variations entre les taux de paiement par hectare et pourrait mener à des taux de paiement excessivement élevés pour les systèmes plus productifs pourrait susciter des inquiétudes, en pratique il n'y a aucune obligation de refléter l'intégralité de la perte de revenus ou des coûts supplémentaires dans le calcul du paiement. En effet, il s'agit du paiement maximal admissible, mais le versement d'une fraction de ce montant resterait conforme aux règles, pour autant que la somme soit suffisante pour inciter les agriculteurs à chercher à en bénéficier.

Plusieurs études ont relevé qu'il restait possible, au vu de la définition de la «boîte verte», de concevoir les paiements agroenvironnementaux de manière à tenir compte des coûts fixes et variables. Cela pourrait permettre d'élaborer des taux de paiement plus attractifs pour les agriculteurs des zones moins productives, dont l'agriculture souffre de rendements médiocre mais demeure importante d'un point de vue environnemental ou social (voir par exemple SAC *et al.*, à paraître). Ce domaine mérite un examen plus approfondi.

5. MESURES HORS PAC POUR LA FOURNITURE DE BIENS PUBLICS

PRINCIPALES CONSTATATIONS

- Il n'existe pas de mesures universelles susceptibles d'optimiser la fourniture des différents biens publics.
- Il ne suffit peut-être pas de s'appuyer sur la réglementation et les dépenses publiques, pour pallier les défaillances omniprésentes du marché, qui ont conduit à une insuffisance de la fourniture de biens publics.
- La participation du secteur privé et du marché pourrait contribuer à stimuler l'amélioration de l'état des terres agricoles sur le plan environnemental.

Il n'existe pas de mesures universelles susceptibles d'optimiser la fourniture des différents biens publics, que ce soit dans le domaine environnemental ou dans un autre domaine. Des biens publics différents demandent à être traités différemment en fonction de leur nature qui est affectée par des éléments comme: le degré de concentration des biens publics en question, s'ils sont localisés ou d'une nature plus générale, les différents coûts et charges que doit supporter la personne qui les fournit (en tenant compte du niveau de la demande publique pour le service et de l'importance des avantages obtenus) et la difficulté de calculer le coût et les avantages tangibles des biens publics en question et de déterminer qui devrait payer.

Même si l'on considère qu'un bon nombre de biens publics faisant l'objet de cette étude devraient être rémunérés par de l'argent public venant du budget de la PAC (s'ils ne sont pas fournis en tant que produit dérivé d'un bien privé rentable), il faut admettre qu'en ne faisant appel qu'aux finances publiques et aux règlements, sans faire participer le marché et le secteur privé, nous n'arriverons pas à pallier les nombreuses défaillances du marché, qui ont entraîné une fourniture insuffisante de biens publics.

Nous aurions donc peut-être intérêt à envisager le recours à d'autres mesures, par exemple des mesures fondées sur le marché, parallèlement au soutien général et ciblé de la PAC, afin de stimuler la fourniture de biens publics sur les terres agricoles. Nous détaillons ci-dessous deux exemples précis: les habitats de réserve et les contrats de services, notamment en ce qui concerne l'eau.

5.1. Habitats de réserve

Les habitats de réserve représentent un instrument financier innovant et prometteur qui dispose du potentiel pour mobiliser le financement du secteur privé en faveur de la biodiversité et de l'écosystème. «Il s'agit d'un marché sur lequel il est possible d'acheter des crédits produits par des actions bénéfiques à la biodiversité afin de contrebalancer les débits causés par les détériorations de l'environnement. Les crédits peuvent être produits avant les débits qu'ils compensent et sans lien ex-ante avec eux puis être mis en réserve.» (Eftec, IEEP et al., 2010). La mise en réserve d'habitats est une méthode de compensation

de la biodiversité⁹; les compensations sont transformées en titres négociables, ce qui crée en réalité un système de marché pour la compensation des responsabilités.

Il ne s'agit pas uniquement d'un concept mais également d'un modèle qui fonctionne et peut facilement être développé et adapté aux conditions locales. Il existe déjà trente-neuf banques de l'habitat fonctionnant dans le monde et vingt-cinq autres sont en projet, d'après l'Institut britannique de l'écologie. Le système de mise en réserve des habitats est peut-être plus développé aux États-Unis où les «zones humides de réserve» constituent déjà un marché important, mais son application suscite de plus en plus d'intérêt au sein de l'UE.

Citons l'exemple de la banque pour l'environnement (Environment Bank Ltd)¹⁰, un établissement actif au Royaume-Uni et étendant son activité dans l'UE, qui incite les développeurs de projets à acheter des «crédits de conservation» représentant une indemnisation des dégradations écologiques résultant de nouveaux projets. Ces crédits sont ensuite utilisés pour financer les investissements de propriétaires terriens qui sont prêts à renoncer aux revenus des activités de production pour réhabiliter des terres en créant de nouveaux habitats pour les espèces sauvages, des coulées vertes, des zones humides, des zones boisées, en appliquant des mesures d'atténuation des inondations et de stockage du carbone, en reconnectant des habitats fragmentés...

Ce système doit être conçu de façon à présenter des avantages pour toutes les parties intéressées: les promoteurs, les propriétaires des terres, les autorités responsables de l'aménagement du territoire et toute la communauté. Les résultats obtenus par la mise en réserve d'habitats sont meilleurs lorsque la loi exige que les promoteurs compensent les dégradations écologiques, lorsque les sites récepteurs des crédits sont choisis en fonction de leur potentiel de création de gains écologiques, et lorsque les propriétaires terriens concluent des contrats pluriannuels de gestion juridiquement contraignants, un suivi étant assuré par la banque de l'habitat ou les services d'aménagement du territoire, aussi longtemps que durent les crédits.

Lorsque la réglementation est adaptée et lorsque la mise en œuvre de ce système constitue un volet d'une stratégie d'atténuation adéquate, le résultat peut s'avérer gagnant-gagnant. L'érosion de l'écosystème résultant du projet développé entraîne une amélioration de l'écosystème via les investissements de compensation, qui ne se serait pas produite autrement. Les promoteurs peuvent préciser le processus de planification, notamment en ce qui concerne la durabilité, limiter les retards coûteux et améliorer leur image. Les propriétaires terriens obtiennent le revenu nécessaire pour fournir à la société plus de services liés à l'écosystème, et leur niveau de conformité réglementaire, par exemple par rapport à la directive Habitats ou la directive-cadre sur l'eau, s'améliore. La communauté bénéficie d'un environnement général de meilleure qualité que dans d'autres conditions.

De nombreuses questions doivent encore être traitées avant de développer le marché des réserves d'habitats au sein de l'UE, par exemple, comment garantir le gain écologique à long terme ou comment éviter les conséquences des déplacements, mais une grande partie

⁹ Les compensations de la biodiversité sont des résultats mesurables en matière de conservation, découlant d'actions visant à compenser les importants effets négatifs résiduels d'un projet sur la biodiversité, une fois que les mesures de prévention et d'atténuation appropriées ont été prises. L'objectif de la compensation de la biodiversité consiste à éviter toute perte nette et à atteindre de préférence un gain net de biodiversité sur le terrain, en ce qui concerne la composition des espèces, la structure des habitats, les fonctions de l'écosystème et son utilisation par les personnes, ainsi que les valeurs culturelles associées à la biodiversité. (BBOP, 2009).

¹⁰ www.environmentbank.com

des travaux de base a déjà été effectuée, même s'il s'agissait de petits projets pilotes. L'étape suivante consiste à élaborer une politique adéquate au niveau de l'UE.

Encadré 4: exemples pratiques de mise en réserve d'habitats

Projet de CDC Biodiversité à Cossure, Provence-Alpes-Côte d'Azur

CDC Biodiversité, la filiale écologique de la Caisse des Dépôts, une banque française, a acquis 357 hectares de terres, en partie à cause des lois relatives à la compensation de la perte d'habitat. Ces terres ont été louées à des agriculteurs qui ont accepté de consacrer au moins 3 % de la surface à des mesures prédéfinies, comme l'implantation de plantes fourragères, afin de maintenir un habitat pour les insectes et d'attirer cinq espèces données d'oiseaux pour améliorer la biodiversité. Les agriculteurs qui respectent cet engagement reçoivent un crédit via une banque de l'habitat, alors que ceux qui choisissent de ne pas participer au programme doivent acheter un crédit pour chaque 1 % de terre non consacré à l'amélioration de la biodiversité (Source: www.cdc-biodiversite.fr/nos-projets/cossure-reseve-d-actifs-naturels).

Recharge des eaux souterraines à Kunamoto, Japon

La capacité de «recharge» de la rivière Shirakawa devrait diminuer avec le temps à cause de la réduction de la production de riz et d'une extraction accrue des eaux souterraines par les industriels implantés autour de la ville de Kunamoto, en particulier par une usine Sony fabriquant des semi-conducteurs. Sony rémunère les agriculteurs pour qu'ils inondent 30 hectares de terres à partir d'une rivière proche entre les périodes de culture. L'amélioration de la disponibilité en eau juste en-dessous de la surface qui en résulte permet à Sony d'économiser de l'argent en fournissant aux agriculteurs un revenu supplémentaire, rémunérant la fourniture d'un bien public, l'eau

(Source: EEB, 2010).

Fondation Hof Haseman, Saxe, Allemagne

La loi allemande de 2002 sur la protection de la nature a été modifiée pour donner le pouvoir aux États fédéraux (Länder) allemands d'introduire la mise en réserve d'habitats afin de remédier aux effets négatifs sur les habitats causés par les nouveaux projets urbains. En Basse-Saxe, un propriétaire terrien privé a mis en place une fondation privée pour la protection de la nature et du patrimoine, «Hof Haseman». Le territoire de la fondation constitue une banque de l'habitat proposant des terres pour des mesures de réparation compensatoires, en échange de développement de projets dans d'autres lieux. Un plan de protection de la nature a été élaboré pour cette zone en collaboration avec l'autorité locale chargée de la protection de la nature. Une petite ville proche utilise les terres de la fondation afin de compenser ses activités de construction. Cette ville représente la principale partie contractante de la fondation. Le potentiel de réhabilitation des terres de Hof Haseman a été évalué à 895 000 points de crédit, et la municipalité de Bramsche a accepté d'en acquérir 450 000. L'acquisition de ces points sera complétée d'ici environ dix ans par une acquisition d'un minimum de 45 000 points de crédit par an. La banque de l'habitat est gérée par la fondation, ce qui permet aux autorités locales de limiter les coûts administratifs.

(Source: http://www.envliability.eu/docs/D12CaseStudies/D12_REMEDE_Habitat_Banking_Oct%2008.pdf)

5.2. Contrats pour les services de gestion des eaux

Jusqu'ici, les exigences de la PAC en matière de conditionnalité et l'application de certaines directives comme la directive-cadre sur l'eau (DCE), associées aux mesures en matière de développement rural se sont révélées insuffisantes pour atteindre une amélioration satisfaisante en ce qui concerne la qualité de l'eau, son utilisation et les économies qu'on peut en faire. Les politiques de fixation du prix de l'eau (tarifications incitatives, recouvrement des coûts et principe du pollueur-payeur) peuvent inciter en partie à une utilisation durable des ressources en eau et garantir que les coûts des services de gestion des eaux, notamment les coûts relatifs à l'environnement et à la ressource seront recouverts. Les recettes générées par les taxes vertes sur l'eau et les prélèvements destinés à soutenir en particulier les mesures d'adaptation dans le secteur agricole peuvent également aider, ainsi que le financement du développement rural via la PAC. Cependant, la limitation des financements publics dans le cadre de la PAC oblige à trouver des sources de financement supplémentaires.

La DCE reconnaît cette situation et stipule que si les mesures de base ne sont pas suffisantes pour atteindre les objectifs environnementaux, il faudra instaurer des mesures

supplémentaires, notamment des instruments économiques ou fiscaux, des accords négociés en matière d'environnement et des codes de bonnes pratiques.

Des accords de coopération, bilatéraux, contraignants, entre les compagnies des eaux privées ou publiques d'un côté et les exploitants agricoles, forestiers et autres gestionnaires des terres de l'autre, dans leurs zones de captage, peuvent permettre un mode de gestion des terres propre à réduire certains coûts relatifs au traitement des eaux et économiser d'autres frais en évitant les fermetures de puits et/ou l'exploitation des ressources en eau isolées. Cette approche fonctionne si les compagnies des eaux, comme les consommateurs, sont disposées à supporter le coût des mesures visant à encourager les agriculteurs à changer de méthodes de production, et si les sociétés des eaux trouvent une méthode moins onéreuse de traiter les polluants que celle consistant à les éliminer pendant le traitement de l'eau. La pratique suggère que les avantages économiques des contrats privés excèdent en général leur coût, notamment dans les cas où les mesures correctives comme le pompage des aquifères profonds, le traitement de l'eau et le développement de ressources isolées peut être évité. Les contrats de services conclus entre les compagnies des eaux et les agriculteurs (Allemagne) ou entre les chambres d'agriculture et les compagnies des eaux (France) ont permis de fournir les mesures d'incitation financières propres à modifier le comportement des agriculteurs, améliorer l'état écologique des eaux européennes et offrir aux compagnies elles-mêmes un moyen moins onéreux de traiter les polluants. La France, l'Allemagne et le Danemark font figure de chefs de file dans un certain nombre d'accords de coopération.

Les paiements compensatoires et autres avantages économiques présentés par les accords de coopération ne constituent que l'un des côtés positifs de ce type d'accords. Nombreux sont ceux qui reposent sur des incitations autres que les avantages financiers. Dans certains cas la menace de poursuites, associée au principe pollueur-payeur peut se révéler suffisante pour inciter les agriculteurs à conclure un accord avec les autorités et/ou les services des eaux.

Les autorités publiques chargées de la gestion des eaux reconnaissent que les engagements volontaires en faveur de nouvelles pratiques agricoles, souvent plus contraignants que des règles imposées (mais dont le respect n'est pas compensé), peuvent se révéler plus efficaces que des règles obligatoires pour mettre en œuvre les règlements. Elles sont aussi conscientes qu'une collaboration directe entre les compagnies des eaux et les agriculteurs peut permettre d'adapter les modifications des pratiques agricoles aux conditions de captage spécifiques des sites et que les systèmes de contrôle installés par les compagnies des eaux peuvent être plus perfectionnés que ceux utilisés par les autorités publiques. Les services des eaux ont donc intérêt à encourager les accords de coopération et conseillent aux agriculteurs et aux compagnies des eaux de rechercher les financements des programmes agroenvironnementaux alors que les compagnies des eaux cherchent à conseiller les agriculteurs dans le cadre d'une conversion à des pratiques agricoles plus durables.

L'efficacité sur le plan économique d'une coopération volontaire peut être évaluée en comparant le coût total du changement des pratiques agricoles (en incluant les programmes de conseil et les services de suivi) avec les frais évités, par exemple en traitement et mélange des eaux, en canalisations pour transporter l'eau venant d'autres sites et en pesticides et engrais minéraux. Ces arrangements sont financièrement efficaces si la différence entre les frais évités et le coût total du changement est positive, c'est-à-dire si le bénéfice économique net est supérieur à zéro.

Les effets de ces contrats de services sur l'environnement peuvent être renforcés s'ils soutiennent les mesures réglementaires appropriées, qu'elles concernent l'eau ou non (par exemple les mesures concernant les activités relatives à l'utilisation des terres), ainsi que les mesures d'aide publique pertinentes (par exemple le paiement unique par exploitation et les assurances récolte). Cependant les résultats concrets sur le terrain dépendent de la capacité et/ou de la volonté des agriculteurs quant au paiement de l'eau au prix fixé, eu égard aux conséquences sur les revenus de l'exploitation, et de la capacité de paiement des exploitants ainsi que de leur volonté et de leur capacité à s'adapter.

Encadré 5: exemples de contrats privés en matière de services des eaux

Accord de coopération (AC) «Stevertalsperre» - Rhénanie-du-Nord - Westphalie

Cet accord de coopération a été signé en 1989 parce que les eaux de surface étaient polluées par les pesticides. La compagnie des eaux a mis en place des installations de traitement, notamment une filtration par charbon actif, afin d'éliminer les polluants et d'atteindre ainsi la limite fixée pour l'eau potable soit 0,1 mg/l. Le but de l'accord était d'appliquer sur toute la zone des pratiques agricoles n'entraînant ni perte de rendement ni perte de revenu et de réduire à long terme le coût de traitement des eaux. L'AC était principalement axé sur les services de conseil financés par la compagnie des eaux. (Source: Heinz, 2007)

«De l'espace pour la rivière» - le Rhin, Pays-Bas

Après l'évacuation de plus de 200 000 personnes pendant les inondations de 1993 et 1999, l'accent a été mis sur la coopération transfrontalière en vue d'améliorer la gestion du bassin fluvial comprenant le Rhin, la Meuse, la Waal et l'Ijssel. Les agriculteurs installés le long des affluents du Rhin aux Pays-Bas ont été rémunérés pour réserver de la terre à la constitution d'une plaine inondable et d'un canal latéral permettant aux rivières de s'étendre en limitant la montée de leur niveau, ce qui offre une protection renforcée contre les inondations. Le budget total s'établissait à 2,3 millions d'euros. (Source: <http://www.ruimtevoorderivier.nl/meta-navigatie/english.aspx>)

6. CONCLUSIONS ET PRINCIPALES RECOMMANDATIONS

Nous sommes de plus en plus conscients des pressions s'exerçant sur la biodiversité des terres agricoles, les réserves d'eau, la qualité de l'eau, les sols et les émissions de gaz à effet de serre, et nous comprenons bien qu'il est urgent que l'agriculture fournisse plus de biens publics. Ceci est essentiel si l'Europe doit atteindre ses cibles et objectifs politiques en matière d'environnement et s'occuper des pressions exercées sur la vitalité des zones rurales et la sécurité alimentaire. La demande pour ce type de biens publics ira inévitablement croissant à l'avenir, notamment parce que nous nous préoccupons plus du climat, et nous avons une conscience accrue du rôle que l'agriculture peut jouer dans ce domaine.

La réforme à venir de la PAC nous offre la possibilité de modifier la politique agricole commune, en renforçant son orientation vers la fourniture de biens publics afin de répondre aux demandes de la société et peut-être d'obtenir un soutien plus actif de la part de la société civile. Nous devons donc procéder à des modifications profondes du cadre politique, qu'il convient d'adopter rapidement et d'appliquer progressivement. Cependant, les enjeux d'une telle restructuration ne sont pas insignifiants, dans la mesure où le rééquilibrage inévitable du soutien entre les différents mécanismes politiques comme entre les différents États membres constitue une question très politisée. Il n'en reste pas moins que ces défis nous donnent aussi de nouvelles possibilités en nous permettant, par exemple, d'offrir aux agriculteurs une stabilité à plus long terme et à la société de nets avantages.

Ces questions ne peuvent être traitées uniquement par la PAC. Nous devons adopter une approche intégrée, centrée sur la PAC, mais incluant aussi d'autres politiques influant sur l'agriculture, par exemple les politiques en matière de changement climatique, de concurrence, de consommation, d'énergie, d'environnement, de transport, d'aménagement du territoire... Nous devons considérer la fourniture de biens publics comme un objectif stratégique dont les conséquences sont ressenties par toutes ces politiques, afin de générer une synergie entre elles et à éviter autant que faire se peut les conflits entre les objectifs.

La mise en place d'un nouveau cadre politique pour la PAC, axé sur les biens publics, a plusieurs conséquences. Dans un premier temps, il nous faudra considérer la politique agricole différemment, sous un nouvel angle. Pour essayer de trouver un équilibre entre les objectifs immédiats des agriculteurs, faire du profit ou au moins gagner leur vie, et les intérêts à long terme de leurs familles, de l'agriculture et du monde, nous aurons besoin de les soutenir autrement, et cela implique un changement culturel. En fait, nous avons besoin d'un nouveau contrat social entre les agriculteurs et la société. Ce contrat doit considérer la fourniture de biens publics comme une composante d'une approche moderne de l'agriculture dans laquelle les aliments, les fibres et les carburants sont fournis selon des méthodes utilisant efficacement les ressources, contribuant à la résolution du problème du changement climatique, et respectant la biodiversité et le bien-être animal, au sein de zones rurales variées et vivantes. Dans un second temps, cela impliquera un certain nombre d'exigences, de différentes natures, que nous avons soulignées dans le rapport.

Pour commencer, il est essentiel que nous mettions en place des **mécanismes appropriés de collecte et d'enregistrement des données**, cohérents dans tous les États membres, afin de disposer d'informations suffisantes pour documenter l'élaboration de mesures adaptées et permettre leur mise en œuvre efficace puis leur suivi et l'évaluation de leurs effets. Par exemple, l'enregistrement de données aussi diverses que les taux de stockage et

l'établissement d'une cartographie des paysages constituent une condition primordiale d'une conception et d'une mise en œuvre efficaces d'un dispositif relatif aux biens publics environnementaux. Les progrès technologiques facilitent désormais l'enregistrement et le partage de données spécifiques en matière de localisation, ce qui contribue à fiabiliser ce processus.

Il est également essentiel de **définir clairement un but** et de déterminer des objectifs précis et mesurables, en nous référant aux obligations légales et politiques fixées pour les différents biens publics. Nous définirons ainsi le cadre dans lequel nous mettrons en place la logique d'utilisation des différentes mesures permettant d'atteindre ces objectifs, en identifiant les résultats attendus et les moyens de les contrôler.

Nous devons concevoir ce cadre en évitant toute la bureaucratie et les démarches administratives inutiles. Il nous faut cependant admettre que la mise en place d'un programme relatif aux biens publics implique la mise en œuvre d'un ensemble d'objectifs variés et complexes rendant inévitable une augmentation des opérations de gestion. Les autorités administratives devront relever un défi dans les cas où la capacité administrative et/ou institutionnelle se révélerait insuffisante pour élaborer le type de dispositifs nécessaires et les mettre en œuvre à l'échelle voulue. Il est essentiel que nous soyons conscients de la nécessité d'investir dans le développement de la capacité dans ce domaine, afin que la fourniture des biens publics soit efficace à long terme. Il pourrait être intéressant d'aider les États membres à élaborer des systèmes de mise en œuvre et de suivi modernes grâce aux fonds d'assistance technique.

Nous devons également nous attacher à trouver les **ressources financières** nécessaires et à élaborer des formules de paiement appropriées, compatibles avec la catégorie verte de l'OMC, mais capables de refléter le coût d'opportunité total de la fourniture de biens publics sur les terres agricoles. Les études suggèrent qu'il serait nécessaire de multiplier par deux ou trois le budget actuel de la PAC consacré aux mesures environnementales, seulement pour répondre aux besoins en matière d'environnement liés à l'agriculture (Cao et al., 2010; Hart et al., 2011).

Le fait est que la réorientation de la PAC vers les biens publics exige une volonté politique et implique d'accepter la nécessité de **redistribuer le budget de la PAC** pour mieux refléter les objectifs associés aux biens publics, étant donné que les zones à haute valeur environnementale (comme les sites Natura 2000) ou celles demandant une attention particulière (exposées à l'érosion ou riches en carbone) ne sont pas également réparties entre les États membres. La redistribution devra s'appliquer aux États membres et aux exploitations individuelles mais aussi aux deux piliers. Il faudra également reconsidérer les règles de cofinancement, conformément aux principes d'équivalence fiscale et de subsidiarité.

L'élaboration de la politique comporte d'importantes conséquences. Le rapport montre que nous avons besoin d'une association de différents instruments politiques, notamment des règlements, des mesures d'incitation, des aides à l'investissement et des conseils. La diversité de ces besoins souligne la diversité des situations rurales et environnementales dans l'UE-27 et la nécessité d'adapter les mesures politiques et de les cibler en fonction des conditions locales afin d'obtenir les meilleurs résultats possibles dans le domaine des biens publics; de toute évidence, l'importance des services de conseil et de vulgarisation est critique.

Le rapport montre qu'il n'est pas facile de résoudre les problèmes liés à la productivité des ressources et à la production de l'écosystème. La généralisation de la pollution de l'air, du sol et de l'eau dans l'agriculture, le déclin de la biodiversité des terres agricoles et la

réduction des émissions des gaz à effet de serre sont des questions que l'on ne peut pas résoudre simplement en renforçant le cadre réglementaire; les mesures d'incitation doivent être attractives pour les agriculteurs.

Certaines mesures de la PAC fournissent déjà des biens publics, et plusieurs d'entre elles sont relativement efficaces. Néanmoins, de nombreuses mesures politiques qui ne sont pas axées principalement sur la fourniture de biens publics pourraient être révisées et réorientées dans ce sens. Le degré avec lequel les mesures de la PAC fournissent des biens publics dépend en partie du mode d'application du cadre de la PAC par les États membres. Nous devons relever deux principaux défis: associer une nouvelle ambition et de la rigueur à une souplesse suffisante à l'échelon local, et favoriser l'adaptation et le ciblage des mesures sans créer une PAC trop complexe et trop bureaucratique. Cela nous amène à nous poser des questions intéressantes sur la nature des futures mesures d'incitation et leur place à l'intérieur du cadre de la PAC. Il existe plusieurs possibilités.

Le rapport identifie trois groupes principaux de mesures nécessaires pour fournir des biens publics dans une future PAC. Un groupe est constitué de mesures très orientées, visant à obtenir des résultats précis, et faisant actuellement partie du second pilier où il faudrait qu'elles soient maintenues afin de générer une valeur ajoutée maximale (mesures du groupe 3 dans le rapport).

Des mesures de nature plus simple pourraient produire des avantages environnementaux considérables, si elles étaient adoptées à une échelle suffisamment large au sein de l'UE. L'une des questions clés du débat actuel concerne la place de ces mesures dans le cadre de la PAC. Le rapport divise ce type de mesures en deux groupes. Le premier comprend les mesures qui n'ont pas à s'adapter à des particularités locales précises et pourraient donc être rattachées sans problème aux paiements découplés du premier pilier. On trouve dans le deuxième groupe des mesures demandant un certain degré d'adaptation aux conditions locales, afin que les effets sur l'environnement soient aussi positifs que possible. Ces dispositions (mesures du groupe 2 dans le rapport) pourraient être introduites de deux façons différentes. La première possibilité consisterait à les introduire dans le premier pilier, en suivant globalement les lignes proposées par la Commission pour écologiser ce pilier dans sa communication de novembre, mais en laissant une certaine souplesse aux États membres dans la conception et l'application, nécessitant l'approbation de la Commission et soumise aux exigences en matière de suivi et d'évaluation. La seconde consisterait à les laisser dans le pilier 2 (où nombre d'entre elles existent déjà dans le cadre des programmes agroenvironnementaux) ou à les y introduire si elles n'existent pas. Il serait demandé aux agriculteurs de participer à ces mesures agroenvironnementales de base concernant toute l'Europe afin d'avoir droit aux paiements directs. Il existerait ainsi un lien entre les paiements directs du pilier 1 et ces mesures axées sur les biens publics (parfois appelé conditionnalité de la catégorie orange). Il conviendrait de transférer les fonds nécessaire du budget du pilier 1 pour permettre une large utilisation de ces mesures, et elles pourraient être financées en totalité par l'UE bien qu'appartenant officiellement au pilier 2.

Le Parlement européen, avec le récent renforcement de ses attributions, a un rôle important à jouer en garantissant que les résultats de la réforme à venir de la PAC amélioreront réellement la situation des biens publics, dans l'intérêt des agriculteurs comme celui de la société. Une réforme de cette ampleur exige de convaincre tous les acteurs concernés qu'elle sert leur intérêt mutuel, en matière de responsabilité sociale et de bonne utilisation des financements, et qu'ils participent tous et soient traités équitablement, et disposent des outils nécessaires au respect des règlements comme aux actions volontaires, et que toutes ces mesures ne soient pas trop compliquées à comprendre et à gérer.

En outre, il est important de reconnaître qu'une telle réforme modifiera nettement la situation concernant l'élaboration des dispositifs et leur application, ainsi que le suivi au niveau des États membres/régional. Il conviendrait d'éviter tout retard dans l'adoption d'un train de réformes, dans toute la mesure du possible, afin de laisser aux États membres assez de temps pour rendre opérationnels les nouveaux systèmes d'aide (pas seulement en relation avec les biens publics), mettre en place les procédures administratives nécessaires et obtenir l'approbation de la Commission. Les règles applicables pendant la période de transition doivent être définies au préalable et prévoir suffisamment de souplesse pour que les États membres assurent un degré suffisant de continuité, particulièrement dans le cas des mesures de soutien du second pilier. Il est fondamental d'instaurer une étroite consultation de toutes les parties intéressées, à toutes les étapes, de la préparation de la législation à son application, afin de réussir sur le terrain. Le Parlement européen pourrait apporter une aide précieuse via sa procédure d'audition. Les consultations devront néanmoins avoir également lieu aux niveaux national et local.

Ce rapport a démontré que, même en l'absence de formule magique pour restructurer la PAC et garantir un développement de la fourniture de biens publics, il existe des moyens pratiques de progresser, que l'on peut maintenant adopter dans le cadre d'une transition à plus long terme. Politiquement, le statu quo n'est plus défendable parce qu'il n'aboutira pas à ce que la société demande et enverrait le mauvais signal aux agriculteurs et à la société civile quant au rôle de l'agriculture au 21e siècle. Les orientations choisies pour la PAC dans le cadre de cette réforme doivent garantir que la PAC à venir sera axée sur la fourniture de biens publics et donner le ton pour l'avenir à long terme d'un secteur agricole durable et compétitif.

RÉFÉRENCES

- ADAS (forthcoming), *Developing the Evidence Base on Riparian Buffer Strips and other options for sediment loss in agriculture*, Study for Defra, WQ0208, 2010–2012.
- ADE (2009) *Evaluation of the Implementation of the Farm Advisory System*, Final Report – Evaluation Part December 2009, in collaboration with ADAS, Agrotec and Evaluators. Report prepared at the request of the European Commission.
- Alliance Environnement (2007) *Evaluation of the application for cross compliance as foreseen under regulation 1782/2003*, Part II: Replies to evaluation questions, Report Prepared for DG Agriculture and Rural Development: Brussels.
- Alterra, CEH, SYKE, UNAB (2008), *Review of Existing Information on the Interrelations between soil and climate change*, CLIMSOIL Final Report to DG Environment, December 2008.
- Ascione, E. and Vagnozzi, A. (2011) *Some reform proposals of Italian Regions improving efficiency and effectiveness of Farm Advisory System*, Workshop 'Farm Advisory System in the European Union: proposals for improvement' Warsaw, 8–9 February 2011.
- Atanasiu, B. (2010) *The role of bioenergy in the National Renewable Energy Action Plans: a first identification of issues and uncertainties*. IEEP: London and Brussels.
- Baldock, D., Gardner, S. and Keenleyside, C. (2010) *Scoping the Development of the Environmentally Sustainable Production Agenda*, Paper prepared by IEEP for the Land Use Policy Group.
- Baldock D., Dwyer J. and Sumpsi Vinas J.M. (2002), *Environmental Integration and the CAP*, A report to the European Commission, DG Agriculture.
- BBOP (2009) *BBOP Biodiversity Offset Design Handbook*. BBOP, Washington D.C.
- Beaufoy, G. and Marsden, K. (2010) *CAP reform 2013 – last chance to stop the decline of Europe's High Nature Value farming?* EFNCP/ RSPB.
- BirdLife Europe (2011) *The reform of the CAP towards 2020*. Consultation document for Impact Assessment, BirdLife Europe's Response, January 25, 2011.
- BirdLife International (2004) *Birds in the European Union: a status assessment*, BirdLife International: Brussels.
- BirdLife International, European Environmental Bureau, European Forum on Nature Conservation and Pastoralism, International Federation of Organic Agriculture Movements-EU Group, WWF – World Wide Fund for Nature (2009) *Proposal for a new EU Common Agricultural Policy*.
- Bocaccio, L., Hegarty, J. and Brunner, A. (2009) *Through the green smokescreen: How is CAP cross compliance delivering for biodiversity?* RSPB/ BirdLife International.
- Bock, B.B. (2010) *Personal and social development of women in rural areas of Europe*, Note for the European Parliament's Committee on Agriculture and Rural Development, Policy Department B: Structural and Cohesion Policies, IP/B/AGRI/IC/2010_089.

- Bowyer, C. (2010) *Anticipated Indirect Land Use Change Associated with Expanded Use of Biofuels and Bioliquids in the EU – An Analysis of the National Renewable Energy Action Plans*. Institute of European Environmental Policy, London.
- Bromley, D.W. and Hodge, I. (1990) Private property rights and presumptive policy entitlements: Reconsidering the premises of rural policy, *European Review of Agricultural Economics*, vol. 17 no.2 pp. 197–214.
- Buller, H. (2000) Re-Creating Rural Territories: LEADER in France, *Sociologia Ruralis*, vol. 40. No.2, April, pp. 190–199.
- Bureau, J.C. and Mahé L.P. (2008) *CAP Reform beyond 2013: An idea for a longer view*, Notre Europe, Studies & Research, n.64.
- Bureau, J.C. and Witze, H.P. (2010) *The single payment scheme after 2013: new approach – new target*, Study for the European Parliament’s Committee on Agriculture and Rural Development, Policy Department B: Structural and Cohesion Policies, IP/B/AGRI/IC/2009_038.
- Butler, S., Brooks D., Feber, R.E., Storkey, J., Vickery, J.A. and Norris, K. (2009) A cross-taxonomic index for quantifying the health of farmland biodiversity, *Journal of Applied Ecology* 2009, 46, 1154–1162.
- Cao, Y., Elliott, J., McCracken, D., Rowe K., Whitehead, J. and Wilson, L. (2009) *Estimating the Scale of Future Environmental Land Management Requirements for the UK*, Report prepared by ADAS UK Ltd and Scottish Agricultural College for the Land Use Policy Group: London.
- Cao, Y., Elliott, J., Moxey, A. and Zahrnt, V. (2010) *Alternative Allocation Keys for EU CAP Funding*, Report prepared by ADAS UK Ltd, ECIPE and Pareto Consulting for the Land Use Policy Group: London.
- Cesaro, L., Chiozzotto, F. and Tarasconi, L. (2008) *Summary report on grid development*, Report D11, EU Project AGRIGRID ‘Methodological grids for payment calculations in rural development measures in the EU’.
- CLA (2010) *High Hopes: CLA Report on the Uplands*, Country Land and Business Association, London.
- Commission for Rural Communities (2010) *High ground, high potential – a future for England’s upland communities*. Cheltenham, Glos.
- Cooper, T., Hart, K. and Baldock, D. (2009) *The Provision of Public Goods Through Agriculture in the European Union*, Report Prepared for DG Agriculture and Rural Development, Contract No 30-CE-1233091/00-28, London, Institute for European Environmental Policy.
- Cooper, T., By, H., and Rayment, M. (2010) *Developing a More Comprehensive Rationale for EU Funding for the Environment*. Paper prepared by IEEP for the Land Use Policy Group.
- Copus, A., Courtney, P., Dax, T., Meredith, D., Noguera, J., Talbot, H, and Shucksmith, M. (2011): *EDORA European Development Opportunities for Rural Areas*, Final Report.
- Cornes, R. and Sandler, T. (1996) *The theory of externalities, public goods, and club goods*, Cambridge University Press: Cambridge.
- Council of the European Union Press Release, Environment 7522/10 (Presse 67), 15 March 2011 Brussels.

- Di Iacovo F. and O'Connor, D. (2009) *Supporting policies for Social Farming in Europe. Progressing Multifunctionality in Responsive Rural Areas*, ARSIA (Agenzia Regionale per lo Sviluppo e l'Innovazione nel settore Agricolo-Forstale, Firenze.
- DVL and NABU (2009) *Integration naturschutzfachlich wertvoller Flächen in die Agrarförderung*, DVL-Schriftenreihe 'Landschaft als Lebensraum', Heft 16: Ansbach.
- Dworak, T., Berglund, M., Thaler, T., Fabik, E.L., Amand, B., Grandmougin, B., Ribeiro, M.M., Laaser, C. and Matauschek, M. (2010) *Assessment of agriculture measures included in the draft River Basin Management Plans – Summary Report*.
- ECA (2008) *Is Cross Compliance an Effective Policy?* European Court of Auditors Special Report No 8, 2008, Luxembourg.
- EEA (2005) *Agriculture and environment in EU-15 – the IRENA Indicator report*, European Environment Agency: Copenhagen.
- EEA (2006) *Land accounts for Europe 1990–2000 – Towards integrated land and ecosystem accounting*, Report No 11, European Environment Agency: Copenhagen.
- EEA (2007) *Halting the loss of biodiversity by 2010: proposal for a first set of indicators to monitor progress in Europe*, European Environment Agency: Copenhagen, Denmark.
- EEA (2009a) *Distribution and targeting of the CAP budget from a biodiversity perspective*, EEA Technical Report No 12/2009, European Environment Agency: Copenhagen, Denmark.
- EEA (2009b) *Progress towards the European 2010 biodiversity target – indicator fact sheets*, Technical Report no 5/2009, European Environment Agency: Copenhagen.
- EEA (2010) *The European Environment: State and Outlook 2010*, Synthesis Report, European Environment Agency: Copenhagen, Denmark.
- ENRD (2010) *Public Goods and Public Intervention*, Final Report of Thematic Working Group 3, December 2010, Brussels.
- etfec, IEEP *et al* (2010) *The use of market-based instruments for biodiversity protection – The case of habitat banking – Technical Report*.
- European Chambers' of Agriculture Network (2010) *Proposal on advisory services and innovation for agricultural and rural development*, A contribution of the European Chambers' of Agriculture to the discussions on the future of CAP after 2013, Working Paper (version of the 25th October 2010).
- European Commission (2006) *Development of agri-environmental indicators for monitoring the integration of environmental concerns into the common agricultural policy*, Communication from the Commission to the Council and the European Parliament COM(2006) 508 final 15.09.2006.
- European Commission (2007) *Agri-environment commitments and their verifiability*, Working Document RD10/07/2006 – final, Rural Development Committee, Bruxelles.
- European Commission (2008) *Information for the Member States concerning the procedure for adjustments of agri-environment premia*, Working Document, Rural Development Committee, Bruxelles.
- European Commission (2009a) *Composite Report on the Conservation Status of Habitat Types and Species as required under Article 17 of the Habitats Directive*, Report from the Commission to the Council and the European Parliament COM(2009) 358 final, 13.7.2009.

- European Commission (2009b), *Towards a better targeting of the aid to farmers in areas with natural handicaps*, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the regions, Brussels, 21.4.2009, COM(2009) 161 final.
- European Commission (2010a) *Report from the commission to the European Parliament and the Council on the application of the Farm Advisory System as defined in Article 12 and 13 of Council Regulation (EC) No 73/2009*, Brussels, 15.11.2010, COM(2010) 665 final.
- European Commission (2010b) *Overview of the implementation of direct payments under the CAP in Member States in 2010 (Reg. 73/2009)*, Directorate General for Agriculture and Rural Development, Directorate D, November 2010. Brussels.
- European Commission (2010c) *The CAP towards 2020: Meeting the food, natural resource and territorial challenges of the future*, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions COM(2010)672 Final.
- European Commission (2011a) *A Roadmap for moving to a competitive low carbon economy in 2050*, Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions COM(2011) 112 Final.
- European Commission (2011b) *Our life insurance, our natural capital: an EU biodiversity strategy to 2020*, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions COM(2011)244 Final.
- European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions (2006) *First European Quality of Life Survey: Urban-rural differences*, ISBN 92-897-0960-X, Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities, 2006.
- European Network for Rural Development (2010) *Domino effect boosts outputs from agri-environment actions in Italy's Aso valley*, EU Rural Review n. 4.
- European Parliament (2010) *Report on the future of the Common Agricultural Policy after 2013*. Rapporteur: George Lyon. Resolution of 8 July 2010 (2009/2236/INI – T7-0286/2010).
- European Parliament (2011a) *The CAP towards 2020: meeting the food, natural resources and territorial challenges of the future*. Rapporteur: Albert Dess. DRAFT REPORT for the Committee on Agriculture and Rural Development, European Parliament.
- European Parliament (2011b) *The CAP towards 2020: possible scenarios for the reallocation of the budget for direct payments*. DG for Internal Policies.
- Evans, A. D., Armstrong-Brown, S. and Grice, P. V. (2002) Science into policy: the role of research and development in the evolution of a 'smart' agri-environment scheme. *Aspects of Applied Biology*, No 67, pp. 253–264.
- Fährmann, B. and Grajewski, R. (2011) *How expensive is the implementation of rural development programmes? Empirical results of implementation costs and their consideration in cost-effectiveness analyses*, paper contributed to the 122 EAAE Seminar, Ancona.
- Farmer, M., Cooper, T., Baldock, D., Tucker, G., Eaton, R., Hart, K., Bartley, J. and Rayment, M. (2008) *Reflecting environmental land use needs into EU policy: Preserving*

and enhancing the environmental benefits of unfarmed features on EU farmland, DG Environment, Brussels.

- Foresight (2011) *The Future of Food and Farming*, Final Project Report. The Government Office for Science, London, p. 83.
- Franks, J. and McGloin, A. (2006) *Co-operative Management of the Agricultural Environment*. Report 0009 for the Rural Economy and Land Use (RELU) Programme. University of Newcastle.
- Frelih-Larsen, A., Leipprand, A., Naumann, S. and Beucher, O. (2008) *Climate change mitigation through agricultural techniques: Policy recommendations*, Executive summary. Paper prepared as part of the PICCMAT project for the European Commission.
- Grayson, B. (2008) *Extensive grazing and global warming*, La Cañada, 23, p. 5.
- Hart, K., Rayment, M. and Lee, H. (2010) *Achieving a Transition Away from CAP Direct Payments*. Paper prepared by IEEP for the Land Use Policy Group.
- Hart, K., Baldock, D., Tucker, G., Allen, B., Calatrava, J., Black, H., Newman, S., Baulcomb, C., McCracken, D. and Gantioler, S. (2011) *Costing the Environmental Needs Related to Rural Land Management*, Report Prepared for DG Environment, Contract No ENV.F.1/ETU/2010/0019r. Institute for European Environmental Policy, London.
- Hart, K., Farmer, M. and Baldock, D. (forthcoming) The role of cross compliance in greening EU agricultural policy, in Brouwer V. (ed), *The Economics of Regulation*, CABI.
- Hecht, J., Nieberg, H., Offermann, F., Matthews, K., Buchan, K. and Schwarz, G. (2008) *Case study analysis of existing and proposed grids*, Report D10, EU Project AGRIGRID "Methodological grids for payment calculations in rural development measures in the EU".
- Heinz, I. (2007) *Co-operative agreements and the EU Water Framework Directive in conjunction with the Common Agricultural Policy*. Institute of European Research, University of Dortmund, Germany.
- Hodge, I. (2008) To what extent are environmental externalities a joint product of agriculture? Overview and policy implications, in: *Multifunctionality in agriculture: evaluating the degree of jointness, policy implications*, OECD Publications: Paris.
- IAMO (2004) *The future of rural areas in the CEE New Member States*, Halle, Germany.
- IEEP (2009) *Foresight land use futures international perspectives review: Country Case Studies*, Institute for European Environmental Policy, London.
- IEEP-CCRU (2008) *The Environmental Contribution of Leader+ in the UK*, Final Report, April, Land Use Policy Group, UK.
- IEEP & Alterra (2010) *Reflecting environmental land use needs into EU policy: preserving and enhancing the environmental benefits of land service: soil sealing, biodiversity corridors, intensification / marginalisation of land use and permanent grassland*. Final report to the European Commission, DG Environment on Contract ENV.B.1/ETU/2008/0030, Institute for European Environmental Policy, London.
- Italian Rural Network (2010) *Valutazione della congruità dei pagamenti delle misure agroambientali e altre misure analoghe. Indicazioni metodologiche sulla procedura di 'giustificazione economica' degli*, Ministry of Agriculture, Rome.
- JRC (2009) *Forest fires in Europe*. Joint Research Council, Ispra.

- JRC (2010) *Evaluation of the livestock sector's contribution to the EU greenhouse gas emissions (GGELS)*. Final Report.
- Keenleyside, C. and Tucker, G. M. (2010) *Farmland Abandonment in the EU: an Assessment of Trends and Prospects*. Report for WWF. Institute for European Environmental Policy, London.
- Kleijn, D., Berendse, F., Smit, R. and Gilissen, N. (2001) Agri-environment schemes do not effectively protect biodiversity in Dutch agricultural landscapes. *Nature* 413, 723–725.
- Kristensen, L. and Primdahl J. (2006) *The Relationship Between Cross Compliance and Agri-environment Schemes*.
- Kuhlman, T., Reinhard, S. and Gaaff, A. (2010) Estimating the costs and benefits of soil conservation in Europe. *Land Use Policy* 27, 22–32.
- Kuikman, P.J., Ehler, P.A.I., Chardon, W.J., van Beek, C.L., Tóth G. and Oenema, O. (2008) *Current status of risk assessment methodologies for soil organic matter decline*, RAMSOIL project report.
- Leeds-Harrison, P.B. and Quinton, John N. and Walker, M.J. and Sanders, C.L. and Harrod, T. (1999) *Grassed buffer strips for the control of nitrate leaching to surface waters in headwater catchments*. *Ecological Engineering*, 12 (3–4). pp. 299–313.
- Mandl, I., Oberholzner, T. and Dörflinger, C. (2007) *Social capital and job creation in rural Europe*, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg.
- Mantino, F. (2011, forthcoming) *Developing a Territorial Approach for the CAP*, IEEP, paper prepared for the Land Use Policy Group.
- Merckx, T., Feber, R.E., Riordan, P., Townsend, M.C., Bourn, N.A.D., Parsons, M.S. and Macdonald, D.W. (2009) Optimising biodiversity gain from agri-environment schemes. *Agriculture, Ecosystems and Environment* (130), 177:182.
- Morris, J., Mills, J., and Crawford, I.M. (2000) Promoting farmer uptake of agri-environment schemes: the Countryside Stewardship Arable Options Programmes. *Land Use Policy*. 17(3): 241-254
- National Trust (2011) *A Land Carbon Management Plan for the Wallington Estate*. University of Hertfordshire, Hertfordshire.
- Newton, I. (2004) The recent declines of farmland bird populations in Britain: an appraisal of causal factors and conservation actions, *Ibis* 146, 579–600.
- Nitsch, H and Osterburg, B (2007) Umsetzung von Cross Compliance in verschiedenen EU-Mitgliedstaaten. *Arbeitsberichte des Bereichs Agrarökonomie* 2007/04, Braunschweig.
- O'Connor, R.J. and Shrubb, M. (1986) *Farming and birds*. Cambridge University Press: Cambridge.
- OECD (1998) *Agriculture and the environment: Issues and policies*, OECD Publications: Paris. OECD (2005) *Multifunctionality in Agriculture. What Role for Private Initiatives?* OECD Publications, Paris.
- OECD (2006) *The New Rural Paradigm. Policies and Governance*, OECD Publications, Paris.
- OECD (2008) *Environmental performance of agriculture since 1990*, OECD Publications: Paris.

- OECD (2011, forthcoming) *Evaluation of Agricultural Policy Reforms in the European Union*, OECD Publishing, Paris.
- Ohl, C., Drechsler, M., Johst, K. and Wätzold, F. (2008) Compensation payments for habitat heterogeneity: Existence, efficiency, and fairness considerations. *Ecological Economics* 67, pp162:174.
- Ollikainen M., Lankoski J. (2005) Multifunctional Agriculture: The effect of non-public goods on socially optimal policies. In: *European Association of Agricultural Economists, International Congress*, August 24–27, Copenhagen, Denmark.
- Olson, Mancour (1969): The principle of "fiscal equivalence": The division of responsibilities among different levels of government, *The American Economic Review*, pp. 478–487.
- Osterburg, B., Nitsch, B., Laggner, A., and Wagner, S. (2008) *Analysis of policy measures for greenhouse gas abatement and compliance with the Convention on Biodiversity*. MEACAP WP6 D16a.
- Pain, D.J. and Pienkowski, M.W. (eds.) (1997) *Farming and birds in Europe*. The Common Agricultural Policy and its implications for bird conservation. Academic Press: London.
- Perkins, A.J., Maggs, H.E., Watson, A. and Wilson, J.D. (2011) Adaptive management and targeting of agri-environment schemes does benefit biodiversity: a case study of the corn bunting *Emberizacalandra*. *Journal of Applied Ecology*.
- Peston, M.H. (1972) *Public goods and the public sector*, Macmillan: London.
- Potter, C. and Lobley, M. (1993) Helping Small Farmers and Keeping Europe Beautiful, *Land Use Policy*, October 1993, 267–79
- Randall A. (2007) 'A consistent valuation and pricing framework for non-commodity outputs: Progress and prospects', *Agriculture, Ecosystems and Environment*, Vol. 120, No. 1, pp. 21–30.
- Redman (2010) *Securing Public Benefits from Subsistence Agriculture in Romania, Assessing the Impact of Rural Development Policies*. Deliverable D8.1 Case Study Report for the RUDI FP7 project.
- RISE (2009) *Public goods from private land*, RISE Foundation: Brussels.
- SAC, IEEP, Agripol, (2011, forthcoming), *Alternative payment approaches for non-economic farming systems delivering environmental public goods*, a report for Scottish Natural Heritage, Scottish Environment Protection Agency, Countryside Council for Wales and Northern Ireland Environment Agency.
- Samuelson, P.A. (1954) The pure theory of public expenditure, *Review of Economics and Statistics*, vol. 36 pp. 387–389.
- Samuelson, P.A. (1955) A diagrammatic exposition of a theory of public expenditure, *Review of Economics and Statistics*, vol.37 pp. 350–356.
- Scheele, M. (1999) Policies to manage local public goods in an EU context, in: Virchow, D. and von Braun, J. (eds.) *Villages in the Future – Crops, Jobs, and Livelihood*, Springer: Hannover.
- Scientific Advisory Board on Agricultural Policy at the Federal Ministry of Food, Agriculture and Consumer Protection (2010) *EU agricultural policy after 2013: Plea for a new policy for food, agriculture and rural areas*, Summary and conclusions – excerpt from the expert opinion.

- 2007–2013 Scotland Rural Development Programme (2009) *Natural heritage outcome monitoring: pre-project Scoping study on methodology Options*, Final report.
- Scottish Government (2010) *Scotland Rural Development Programme 2007–2013*.
- Schils, R., Kuikman, P., Liski, J., Van Oijen, M., Smith, P., Webb, J., Alm, J., Somogyi, Z., Van den Akker, J., Billett, M., Emmett, B., Evans, C., Lindner, M., Palosuo, T., Bellamy, P., Jandl, R. and Hiederer, R. (2008) *Review of existing information on the interrelations between soil and climate change*. (ClimSoil). Final report to the European Commission: Brussels.
- SER (2008) *CAP Reform and Public Services of Agriculture*. Advisory Report, July 2008. The Hague, Netherlands.
- Shucksmith, M. (2000) Endogenous Development, Social Capital and Social Inclusion: Perspectives from LEADER in the UK, *Sociologia Ruralis*, vol. 40. No.2, April, pp. 208–218.
- Sotte, F. (2011) *The CAP and the EU budget: Do the ex-ante data tell the true?* Paper presented at the 122nd EAAE Seminar "Evidence-based agricultural and rural policy making: methodological and empirical challenges of policy evaluation", Ancona, February 17–18, 2011.
- Stodate, C., Baldi, A., Beja, P., Boatman, N.D., Herzon, I., van Doorn, A., de Snoo, G.R., Rakosy, L. and Ramwell, C. (2009) Ecological impacts of early 21st century agricultural change in Europe – A review. *Environmental Management* 91, 22–46.
- Swaay, C.A.M., Warren, M.S. and Lois, G. (2006) Biotope use and trends of European Butterflies. *Journal of Insect Conservation* 10, pp. 189–209.
- Swinnen, J. (2009) *The Future of Direct Payments: Better targeting, phasing-out, new objectives...or time for a 'green deal' for EU agriculture?* Paper prepared for the BEPA workshop on the Common Agricultural Policy from a long-run perspective, Brussels, February 26, 2009.
- Tangermann, S. (2011): *Direct payments in the CAP post 2013*, Note for Directorate General for Internal Policies, Policy Department B: Structural and Cohesion Policies, Agriculture and Rural Development, IP/B/AGRI/IC/2011_003, PE 438.624.
- TEEB (2010) *The Economics of Ecosystems and Biodiversity Report for Business*. European Commission, Brussels.
- Terres, J.M., Britz, W., Capitani, C., Dwyer, J., Gardner, S., Hart, K., Keenleyside, C. and Paracchini, M.L. (2010) *Systematic review of CMEF indicators*, CAPRI-RD database and results. WP5 RD – Indicators. CAPRI-RD Project No: 226195.
- Tucker, G.M. and Evans, M.I. (1997) *Habitats for Birds in Europe: a Conservation Strategy for the Wider Environment*. Cambridge, UK: BirdLife International (BirdLife Conservation Series no.6).
- UNFCCC (United Nations Framework Convention on Climate Change) (2008) *Challenges and opportunities for mitigation in the agricultural sector*. Report No FCCC/TP/2008/8.
- Van-Camp. L., Bujarrabal, B., Gentile, A-R., Jones, R.J.A., Montanarella, L., Olazabal, C. and Selvaradjou, S-K. (2004). *Reports of the Technical Working Groups Established under the Thematic Strategy for Soil Protection*. EUR 21319 EN/2, 872 pp. Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg.

- Van Oost I. (2011) Commission report on the Farm Advisory System (FAS) adopted on 15 November 2010, Workshop '*Farm Advisory System in the European Union: proposals for improvement*' Warsaw, 8–9 February 2011.
- Vickery, J., Chamberlain, D., Evans, A., Ewing, S., Boatman, N., Pietravalle, S., Norris, K. and Butler, S. (2008) *Predicting the impacts of future agriculture change and uptake of Entry Level Stewardship on farmland birds*. British Trust for Ornithology: Thetford, UK.
- Voigtländer, U., Scheller, W. and Martin, C. (2001) Ursachen für die Unterschiede im biologischen Inventar der Agrarlandschaft in Ost- und Westdeutschland, *Angewandte Landschaftsökologie* Heft 40, Bundesamt für Naturschutz.
- Wilson, J.D., Evans, A.D. and Grice, P.V. (2009) *Bird conservation and agriculture*. Cambridge University Press: Cambridge.
- Winspear, R., Grice, P., Peach, W., Phillips, J., Aebischer, N., Thomas, P., Egan, J. and Nowakowski, M. (2010) The development of Farmland Bird Packages for arable farmers in England. *Aspects of Applied Biology* 100, 347–352.
- World Trade Organization (2008) *The WTO Agreements Series 3: Agriculture*.
- Yang, W. and Weersink, A. (2005) Cost-effective Targeting of Riparian Buffers, *Canadian Journal of Agricultural Economics* 52 (1), pp. 17:34.
- Zahrnt, V. (2009) *Public Money for Public Goods: Winners and Losers from CAP Reform*. ECIPE Working Paper No. 08/2009.
- Zahrnt, V. (2011) *A guide to CAP reform politics: issues, positions and dynamics*, ECIPE Working Paper No. 03/2011, Brussels.

LISTE DES COMMUNICATIONS, DIRECTIVES, RÈGLEMENTS ET STRATÉGIES CITÉS DANS LE RAPPORT

Communications

- Commission européenne (2006a) Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen: «Élaboration d'indicateurs agroenvironnementaux destinés au suivi de l'intégration des préoccupations environnementales dans la politique agricole commune», COM(2006)508 final.
- Commission européenne (2006b) Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions: «Stratégie thématique en faveur de la protection des sols», COM(2006)231 final.
- Commission européenne (2007) Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil: «Faire face aux problèmes de rareté de la ressource en eau et de sécheresse dans l'Union européenne», COM(2007)0414 final.
- Commission européenne (2008), Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions: «Plan d'action relatif à l'application de la stratégie de santé animale pour l'Union européenne», COM(2008)545 final.
- Commission européenne (2010), Communication de la Commission: «Europe 2020 Une stratégie pour une croissance intelligente, durable et inclusive», COM(2010)2020.
- Commission européenne (2010), Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions: «La PAC à l'horizon 2020: Alimentation, ressources naturelles et territoire - relever les défis de l'avenir», COM(2010)672 final.
- Commission européenne (2011) Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions: «Feuille de route vers une économie compétitive à faible intensité de carbone à l'horizon 2050», COM(2011) 112 final.
- Commission européenne (2011), Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions: «La biodiversité, notre assurance-vie et notre capital naturel - stratégie de l'UE à l'horizon 2020», COM(2011)244 final.

Directives:

- Directive du Conseil 79/409/CEE du 2 avril 1979 concernant la conservation des oiseaux sauvages (JO L 103, 25.4.79).
- Directive 80/68/CEE du Conseil du 17 décembre 1979 concernant la protection des eaux souterraines contre la pollution causée par certaines substances dangereuses (JO L 20, 26.1.80).

- Directive 86/278/CEE du Conseil du 12 juin 1986 relative à la protection de l'environnement et notamment des sols, lors de l'utilisation des boues d'épuration en agriculture (JO L 181 du 4.7.86), modifiée par la directive 91/692/CEE (JO L 377 du 31.12.1991).
- Directive 91/976/CEE du Conseil du 12 décembre 1991 concernant la protection des eaux contre la pollution par les nitrates à partir de sources agricoles (JO L 375 du 31.12.1991), modifiée par le règlement (CE) n° 1882/2003 (JO L 284 du 31.10.2003).
- Directive du Conseil 92/43/CEE du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore (JO L 206 du 22.7.1992).
- Directive 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau (JO L 327/1 du 22.12.2000).
- Directive du Conseil 2001/81/CE du 27 novembre 2001 fixant des plafonds d'émission nationaux pour certains polluants atmosphériques (JO L 309 du 27.11.2001).
- Directive 2007/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2007 relative à l'évaluation et à la gestion des risques d'inondation (JO L 288/27 du 6.11.2007).
- Directive du Conseil 2010/75/CE du 24 novembre 2010 relative aux émissions industrielles (prévention et réduction intégrées de la pollution) (JO L 334/17).

Règlements:

- Règlement (CE) n° 73/2009 du Conseil du 19 janvier 2009 établissant des règles communes pour les régimes de soutien direct en faveur des agriculteurs dans le cadre de la politique agricole commune et établissant certains régimes de soutien en faveur des agriculteurs, modifiant les règlements (CE) n° 1290/2005, (CE) n° 247/2006 et (CE) n° 378/2007, et abrogeant le règlement (CE) n° 1782/2003 (JO L 30/16).

Stratégies et plans d'action

- Commission européenne (2002) Sixième programme d'action communautaire pour l'environnement (1600/2002/CE) 10.9.2002.
- Union européenne Paquet législatif sur l'énergie et le changement climatique (2008) et également http://ec.europa.eu/clima/policies/package/index_en.htm:
 - Directive 2009/28/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2009 relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables et modifiant puis abrogeant les directives 2001/77/CE et 2003/30/CE (JO L 140/16 du 5.6.2009).
 - Directive 2009/30/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2009 modifiant la directive 98/70/CE en ce qui concerne les spécifications relatives à l'essence, au carburant diesel et aux gazoles ainsi que l'introduction d'un mécanisme permettant de surveiller et de réduire les émissions de gaz à effet de serre,

modifiant la directive 1999/32/CE du Conseil en ce qui concerne les spécifications relatives aux carburants utilisés par les bateaux de navigation intérieure et abrogeant la directive 93/12/CEE (JO L 140/88 du 5.6.2009).

- Conclusions du Conseil (Conseil de l'Union européenne, DG environnement) 7536/10 du 16.3.201 sur Biodiversité: L'après-2010, Vision et objectifs de l'UE et au niveau mondial, et régime international d'APA.

ANNEXE 1: DONNÉES MONTRANT L'INSUFFISANCE DE LA FOURNITURE DE BIENS PUBLICS

Stabilité climatique – Réduction des émissions de GES

Objectif: UE - D'ici 2012, réduction globale de 8 % des émissions de gaz à effet de serre par rapport au niveau de 1990 (pas seulement pour l'agriculture) (Protocole de Kyoto – D'ici 2050, réduction de 42 à 49 % des émissions hors CO₂ par rapport au niveau de 1990, Feuille de route carbone-COM(2011) 112 final).

Niveau de référence: pas d'exigence légale de l'UE ou nationale.

Preuve de l'insuffisance de la fourniture:

Sur les 5 milliards de tonnes (Gt) équivalent CO₂ d'émissions générées par l'UE en 2008, la part de l'agriculture s'établit à 9,6 %. Cependant la part de l'agriculture s'établit à 75 % des émissions de l'UE en N₂O et 49 % des émissions de l'UE en CH₄.

Entre 1990 et 2008, l'agriculture a considérablement réduit ses émissions, d'environ 100 250 mille tonnes d'équivalent CO₂, y compris le CH₄ et le N₂O (AEE, 2010). Les réductions en méthane sont en grande partie imputables à la diminution du nombre de têtes de bétail et les réductions de protoxyde d'azote sont la conséquence d'une utilisation moins intensive des engrais azotés. Malgré ces améliorations, le secteur de l'agriculture devra continuer de réduire ses niveaux d'émissions pour atteindre les valeurs demandées.

Stabilité du climat - Stockage du carbone

Objectif: garantir l'utilisation durable du sol (Stratégie thématique en faveur de la protection des sols).

Protéger le sol, réserve de carbone (protocole de Kyoto)

Niveau de référence: pas d'exigence légale de l'UE ou nationale.

Preuve de l'insuffisance de la fourniture:

Nous prenons mieux conscience de l'importance du sol, et de la tourbe en particulier, en tant que réserve de carbone, et de son rôle dans la gestion des flux terrestres de CO₂. Les réserves de carbone organique du sol sont estimées dans l'UE-27 à environ 75 milliards de tonnes de carbone, la majeure partie (50 %) se trouve en Suède, en Finlande et au Royaume-Uni où des surfaces importantes sont occupées par des sols tourbeux et forestiers (Schils et al., 2008).

Le sol des tourbières est le type de sol le plus riche en matière organique, mais ces dernières sont actuellement menacées par des pratiques non durables comme le drainage, le défrichage et l'extraction. Schils et al. (2008) estiment que plus de 20 % (65 000 km²) de toutes les tourbières ont été drainées pour l'agriculture, 28 % (90 000 km²) pour la sylviculture et 0,7 % (2 273 km²) pour l'extraction de la tourbe.

Biodiversité des terres agricoles

Objectif: enrayer la perte de biodiversité et la dégradation des services écosystémiques dans l'UE d'ici à 2020, assurer leur rétablissement dans la mesure du possible et renforcer la contribution de l'UE à la prévention de la perte de biodiversité au niveau mondial (communiqué de presse du Conseil de l'Union européenne, 2011).

Niveau de référence: au niveau de l'UE, désignation de sites protégés, protection d'espèces inscrites sur une liste, de leurs sites de reproduction et aires de repos (directives Oiseaux et Habitats), diverses législations nationales.

Preuve de l'insuffisance de la fourniture:

De nombreux éléments montrent que la modification de l'utilisation des terres en milieu rural en Europe a eu des conséquences sur la biodiversité.

Le déclin des populations d'oiseaux des champs est bien documenté, particulièrement en Europe occidentale (Newton, 2004; O'Connor et Shrubbs, 1986; Pain et Pienkowski, 1997; Tucker et Evans 1997; Wilson et al., 2009; Stoate et al., 2009). Bien que l'indicateur européen relatif aux oiseaux communs des champs suggère que le déclin de ces espèces s'est stabilisé depuis 1990

(EBCC/RSPB/BirdLife/Statistics, Pays-Bas, dans AEE, 2009b), une évaluation de 2004 concernant tous les oiseaux des champs a montré que les populations d'oiseaux des champs de l'UE (et de toute l'Europe) continuent à diminuer (BirdLife International, 2004). Les rapports sur l'état de la conservation des espèces et des types d'habitats visés par la directive Habitats indiquent des tendances systématiquement négatives. L'état de conservation des types d'habitat liés aux agroécosystèmes est en général mauvais: 7 % seulement des évaluations sont favorables, contre 17 % pour les types d'habitat sans lien avec les écosystèmes (COM(2009) 358 final). Ceci résulte généralement d'une exploitation plus intensive des terres les plus productives ou de l'abandon ou du boisement des terres les moins productives, conduisant à la disparition progressive des systèmes d'agriculture peu intensifs à valeur naturelle élevée. L'intensification a également généré des tendances négatives en matière de diversité génétique du bétail. Nous disposons uniquement des données pour quelques pays, mais elles indiquent que de nombreuses races de bovins sont en danger, la situation des ovins étant également problématique (AEE, 2009a). Étant donné l'échec par rapport à l'objectif de biodiversité 2010, nous devons faire des efforts considérables pour atteindre le nouvel objectif 2020, adopté en 2010, et l'agriculture devra jouer un rôle important, notamment concernant la biodiversité des terres agricoles.

Qualité de l'eau

Objectif:

- (a) **prévenir toute dégradation supplémentaire, et obtenir un bon état écologique de toutes les masses d'eau d'ici 2015 (directive-cadre sur l'eau 2000/60/CE) et,**
- (b) **réduire la pollution des eaux par les nitrates provenant de l'agriculture (directive Nitrates 91/676/CE).**

Niveau de référence: UE – limite de 170 kg d'azote/ha pour les terres agricoles et 0,1 µg de substance active/l d'eau souterraine. Restrictions nationales sur l'utilisation des intrants et autres restrictions éventuelles consécutives à l'application de la directive-cadre sur l'eau.

Preuve de l'insuffisance de la fourniture:

Les concentrations élevées en nitrates des masses d'eau imputables à des sources agricoles peuvent conduire à une eutrophisation, une prolifération d'algues toxiques et un déclin du biotope aquatique.

Dans de nombreux États membres, l'équilibre des nutriments agricoles s'est amélioré pour l'azote et le phosphore ces dernières années. Cependant, les retombées atmosphériques d'azote restent un problème significatif, plus de 40 % des écosystèmes terrestres et des eaux douces étant actuellement soumis à ces retombées au-delà des charges critiques (AEE, 2010).

On prévoit aussi que les charges azotées vont rester élevées dans le secteur agricole dans les années à venir, une augmentation de 4 % des engrais azotés étant prévue pour l'UE jusqu'en 2020 (EFMA, 2009). En outre, une étude des avant-projets des plans de gestion des bassins de rivières publiés avant 2009 montre que la pollution par l'azote, diffuse et/ou ponctuelle touche 124 des 137 bassins de rivière, ce chiffre étant de 123 pour le phosphore et 95 pour les pesticides (Dworak et al., 2010).

D'ailleurs, l'AEE a récemment déclaré qu'«un nombre conséquent de masses d'eau risquent fortement de ne pas atteindre un bon état écologique d'ici 2015» (AEE, 2010).

Disponibilité de l'eau

Objectif: promouvoir une utilisation durable de l'eau et atténuer les effets des sécheresses (directive-cadre sur l'eau 2000/60/CE).

Niveau de référence: pas d'exigence légale de l'UE.

D'ici 2013, contrôles obligatoires des captages d'eaux souterraines et de surface, conformément aux mesures de la directive-cadre sur l'eau.

Différentes procédures d'autorisation d'utilisation de l'eau pour l'irrigation.

Preuve de l'insuffisance de la fourniture:

Des captages excessifs d'eau dans les rivières et les aquifères pour un usage agricole peuvent provoquer un épuisement de l'aquifère, une réduction du débit des fleuves, l'assèchement des habitats des zones humides et augmenter le risque de salinisation des eaux souterraines.

L'eau abonde en général dans la majeure partie de l'Europe mais des zones étendues souffrent

d'une pénurie d'eau et de sécheresse, le Sud en particulier est confronté à un manque d'eau sérieux et à une forte demande. Une comparaison des conséquences des sécheresses dans l'UE entre 1976 et 1990 et 1991 et 2006 montre que la surface et les populations touchées ont doublé (AEE, 2010). Le changement climatique devrait renforcer ces effets, et l'on prévoit des sécheresses plus fréquentes et plus graves dans de nombreuses parties de l'Europe.

En Europe en général, l'agriculture est le deuxième plus gros consommateur d'eau douce (22 %), après le secteur de la production d'énergie, mais en Europe du Sud, l'agriculture consomme plus de la moitié du volume total national capté (AAE, 2010).

Si l'on regarde l'indice d'exploitation des ressources en eau (WEI), qui mesure le pourcentage total d'eau douce captée par an par rapport à la totalité des ressources renouvelables disponibles, les valeurs du WEI pour Chypre, la Belgique, l'Espagne, l'Italie et Malte dépassent le seuil de 20 % indiquant un stress de la ressource (AEE, 2010).

Fonctions du sol

Objectif: garantir l'utilisation durable du sol en prévenant sa dégradation ultérieure et en remettant en état les sols dégradés (Stratégie thématique en faveur de la protection des sols COM(2006) 231 final).

Niveau de référence: UE – Restrictions des apports aux sols (directives sur les nitrates (91/676/CEE), directives sur les boues d'épuration (86/278/CEE) et les eaux souterraines (80/68/CEE)).

Preuve de l'insuffisance de la fourniture:

Malgré des variations locales, la dégradation des sols constitue un problème dans l'UE. *La stratégie thématique en faveur de la protection des sols (COM(2006)231) a identifié les principaux facteurs menaçant les sols:* diminution de la teneur en matières organiques, érosion, tassement, salinisation, inondations, glissements de terrain, contamination, acidification et imperméabilisation.

D'après les estimations, 115 millions d'hectares, soient 12 % environ de la superficie totale des terres en Europe, sont soumis à l'érosion de l'eau, et 42 millions d'hectares subissent l'érosion éolienne (COM (2006) 231).

Les modèles suggèrent que le taux d'érosion des sols tolérable pour l'Europe est environ de 1 t/ha/an. Ceci équivaldrait environ à 57,7 millions d'hectares de terres agricoles risquant une érosion en Europe.

Le niveau de matière organique présente dans les sols de l'UE (représentant leur qualité) est également inférieur aux valeurs optimales. Les estimations indiquent que 45 % de la superficie agricole de l'UE sont constitués de sols à teneur moyenne en carbone organique (2 à 6 %) et 45 % à faible ou très faible teneur en carbone organique (0 à 2 %) (AEE 2010). Ces faibles teneurs sont particulièrement problématiques dans les États membres du Sud (74 % de la superficie sont couverts de sols contenant moins de 2 % de carbone organique dans la couche de terre végétale).

Un excès d'azote dans le sol, à la suite d'une forte utilisation d'engrais et/ou d'une faible assimilation par les végétaux, peut renforcer la minéralisation du carbone organique conduisant à son tour à une perte accrue de carbone par les sols. Les estimations indiquent que 15 % des terres de l'UE présentent un excédent supérieur à 40 kg d'azote/ha (AAE, 2010).

Qualité de l'air

Objectif: limites fixées pour les émissions totales en 2010 de dioxyde de soufre, d'oxydes d'azote, d'ammoniac et de composés organiques volatils) par les États membres (directive fixant des plafonds d'émission nationaux 2001/81/CE).

Niveau de référence: UE – Les exigences de réduction des émissions de l'IPPC concernent les unités agro-industrielles intensives (principalement les porcs et les volailles).

Preuve de l'insuffisance de la fourniture:

Les principaux facteurs menaçant la qualité de l'air et venant de l'agriculture sont les émissions d'ammoniac, ainsi que de méthane et de protoxyde d'azote, mentionnées à propos de la stabilité du climat. Les émissions d'ammoniac résultent principalement de l'évaporation des excréments,

des stabulations du bétail, du stockage du fumier ou des boues organiques ainsi que des excréments dans les pâtures ou après épandage de fumier sur le sol. L'ammoniac contribue aux retombées acides sur les sols, sur les systèmes aquatiques avec des effets négatifs sur les végétaux, sur la diversité des eaux douces, sur les bâtiments et la santé humaine.

Dans l'UE, 94 % des émissions de NH₃ sont issues de l'agriculture (AEE, 2010). Bien que les émissions d'ammoniac dans l'air aient considérablement diminué (de 24 % entre 1990 et 2008), de nouvelles réductions sont nécessaires afin d'éviter les retombées acides, nuisibles, qui restent problématiques dans l'UE.

Résilience aux inondations

Objectif: réduire les risques d'inondations et de leurs conséquences potentielles (directive Inondations 2007/60/CE).

Niveau de référence: pas d'exigence légale de l'UE.

D'ici 2015, des mesures obligatoires seront introduites dans les ÉM pour prévenir et réduire les risques d'inondations et leurs conséquences (directive Inondations 2007/60/CE).

Preuve de l'insuffisance de la fourniture:

La couverture végétale, la capacité d'infiltration des sols, et les systèmes de drainage des terres agricoles sont des facteurs qui influent tous sur le taux de transfert des précipitations vers les principaux cours d'eau. Les terres agricoles peuvent également fournir des zones de stockage en amont pour les eaux de crue, afin de réduire le risque d'inondation en zone urbaine.

Il existe actuellement un seul indicateur qui pourrait représenter ce bien public. Il s'agit de la fréquence des inondations en Europe, un indicateur conçu pour mesurer la relation entre le changement climatique et les inondations. Cet indicateur suggère une augmentation de la fréquence des inondations, néanmoins nous ne disposons pas de données au niveau de l'UE sur la contribution des terres agricoles au risque d'inondation.

Résilience aux feux

Objectif: aucun objectif d'identifié.

Niveau de référence: pas d'exigence légale de l'UE.

Preuve de l'insuffisance de la fourniture:

Dans les zones exposées aux feux de forêt (dans les États membres méditerranéens), la mise en pâture du bétail peut jouer un rôle significatif en matière de réduction du risque d'incendie dans les forêts et les cultures permanentes, en diminuant l'accumulation de végétation sèche. Bien qu'il existe un lien évident entre l'agriculture et les incendies, aucun indicateur ne lie la résilience au feu aux pratiques agricoles.

Néanmoins, nous savons qu'au Portugal, en Espagne, en France, en Italie et en Grèce, 14 millions d'hectares de forêts au total ont brûlé entre 1980 et 2008 (JRC, 2009b) et l'on s'attend à ce que le risque d'incendie de forêt augmente fortement à cause du changement climatique.

Paysages agricoles

Objectif: favoriser l'intégration du paysage dans tous les domaines pertinents de la politique, en matière culturelle, économique et sociale (CLE).

Niveau de référence: pas de référence de base de l'UE, différentes législations nationales, beaucoup dans les BCAE.

Preuve de l'insuffisance de la fourniture:

Les paysages agricoles sont façonnés et influencés par l'interaction de plusieurs facteurs, dont les schémas de culture et de stockage, l'intensité de l'utilisation des terres, la taille des parcelles et leur délimitation, les éléments non exploités et les aspects culturels. Il n'existe pas actuellement d'indicateur unique pouvant représenter l'association de ces facteurs et qui reflète la complexité et les multiples fonctions des paysages agricoles de l'UE (AEE, 2005). C'est pourquoi les tendances dans ce domaine doivent être déduites d'un ensemble d'indicateurs comme la surface cultivée, la densité du bétail, la couverture des terres et l'importance et la répartition des terres agricoles.

En paissant, le bétail a façonné la diversité des paysages et de l'habitat caractérisant les systèmes de pâtures extensives en Europe, particulièrement présentes dans les zones isolées et montagneuses. La diminution des cheptels peut conduire à une perte de ces caractéristiques spécifiques du paysage. Dans l'UE, la proportion de prairies permanentes et la densité du bétail

ont toutes deux diminué au cours des dix dernières années (respectivement de 11 % entre 2001 et 2009 et de 1,1 % par an entre 2000 et 2005). Les bovins constituaient la plus grande partie du cheptel total dans de nombreuses régions en 2000, mais leur nombre a diminué de plus de 10 % dans de nombreuses zones où ils étaient majoritaires (AEE, 2005).

Au cours de la période 1990-2000, la répartition des terres entre les différents types de couverture a changé dans les pays de l'AEE. La superficie des zones artificielles a nettement augmenté, de 5,4 %, une conséquence du développement urbain, et la superficie totale de végétation semi-naturelle a nettement diminué, d'environ 1,8 % (AEE, 2006).

Nous ne disposons pas de données au niveau de l'UE sur l'état ou les conditions des caractéristiques des terres agricoles. Les enquêtes et les études de cas réalisées dans les États membres mettent en évidence des tendances différentes, avec à la fois des augmentations et des diminutions des caractéristiques des paysages dans les différents États membres, résultant de pressions et d'incitations politiques (Farmer et al., 2008).

ANNEXE 2: REMERCIEMENTS

Nous avons bénéficié pour rédiger ce rapport de l'expertise et des contributions de plusieurs personnes. Nous souhaiterions remercier particulièrement:

les membres du groupe d'experts, pour leurs judicieux commentaires sur les versions précédentes de ce rapport:

M. Jean-Christophe Bureau, professeur d'économie, AgroParisTech, France

M. Jesús Barreiro-Hurle, économiste, OAA

M. Emil Erjavec, professeur de politique agricole, université de Ljubljana, Slovénie

M. José Gómez-Limón, Institut pour la recherche et la formation dans le domaine agricole (IFAPA), Espagne

M. Alan Matthews, professeur de politique agricole européenne, Trinity College Dublin, Irlande

les personnes appartenant aux organisations partenaires, notamment:

Clunie Keenleyside (IPEE), Roberto Henke (INEA), Daria Maso (INEA), Jana Polakova (IPEE), Graham Tucker (IPEE).

NOTES

