



AVANT-PROPOS

Le présent rapport a été réalisé à l'initiative de la fondation d'utilité publique pour le soutien à l'investissement rural en Europe (*Rural Investment Support for Europe - RISE*), qui a débuté ses activités en 2007.

RISE est une fondation indépendante, dont les membres du conseil d'administration proviennent de toute l'Europe. Elle a pour mission de promouvoir une agriculture durable et un milieu rural dynamique. Son objectif général est d'aider les régions rurales à relever les défis de l'urbanisation et de la mondialisation en éliminant les barrières structurelles, économiques et culturelles qui font obstacle au développement du milieu rural et en compensant l'indifférence croissante des autorités à l'égard des intérêts du monde rural et leur marginalisation dans les décisions publiques. Jusqu'à présent, outre certains projets pilotes, la Fondation RISE s'est essentiellement consacrée à des questions de politique, prenant position sur un certain nombre de problèmes dans les domaines agricole et environnemental, y compris l'avenir de la PAC et son financement, les agrocarburants et les OGM. À cet effet, elle a notamment participé à des conférences, rédigé des articles et des lettres ainsi qu'organisé des entretiens. En mars 2007, la Fondation RISE a lancé un débat sur les défis mondiaux interdépendants que sont la sécurité alimentaire et la sécurité environnementale et, a organisé, avec le concours de l'ELO² et de Syngenta, le forum annuel sur l'avenir de l'agriculture, qui s'est réuni pour la première fois à Bruxelles en mars 2008.

À l'été 2008, la Fondation RISE a réuni un groupe de travail pour examiner la question de la fourniture de biens publics par les gestionnaires des terres et les priorités pour le soutien public et privé en faveur du milieu rural européen. Ce groupe avait pour objectif:

- d'essayer de définir quels sont les différents services non marchands issus de la gestion multifonctionnelle des terres, et, si possible, d'en déterminer, même grossièrement, l'importance quantitative;
- d'encourager un examen de différentes manières permettant d'assurer la fourniture des services en question.

Le présent document fait la synthèse des travaux du groupe de travail. Il analyse les preuves disponibles quant aux services liés à l'environnement et au paysage culturel que fournissent les gestionnaires des terres -- agriculteurs et forestiers. Il ne porte pas uniquement sur les services réellement offerts, mais passe également en revue les travaux relatifs à l'éventail des services non marchands issus de notre gestion multifonctionnelle des terres et évalue les différentes manières d'assurer la prestation de ces services.

Le groupe de travail était placé sous la direction de M. Allan Buckwell, directeur de la politique au sein de l'ELO et à la CLA³. Le nom des membres du groupe figure à l'Annexe n° 1. Le présent rapport est le résultat d'intenses discussions au sein du groupe de travail et reflète un consensus général parmi les membres, ce qui n'implique toutefois pas que chacun des membres du groupe de travail adhère à chaque phrase du rapport.

Le rapport a pu voir le jour grâce à une contribution généreuse du gouvernement italien qui a couvert une grande partie des coûts, permettant à la Fondation RISE de mettre sur pied le projet. L'ELO, la CLA, la FCS⁴ et Syngenta ont apporté un soutien complémentaire.



Franz Fischler

Président de la fondation RISE



Corrado Pirzio-Biroli

CEO de la Fondation RISE et président du groupe de travail

1 Fondation pour le soutien à l'investissement rural en Europe (Fondation RISE), www.risefoundation.eu

2 European Landowners Organization, www.elo.org

3 Country Land and Business Association (association des propriétaires ruraux), www.cla.org.uk

4 Friends of the countryside, www.friendsofthecountryside.net

NOTE DE SYNTHÈSE

Idées fondamentales

1 Les énoncés ci-après synthétisent les idées fondamentales du présent document.

- La majorité des terres européennes sont exploitées. La proportion de l'environnement européen réellement naturel et non exploité est faible. Les terres sont majoritairement exploitées par les agriculteurs et les forestiers qui, outre l'approvisionnement d'aliments et de fibres via les marchés, fournissent une série de services environnementaux.
- Étant donné que les marchés des services environnementaux n'apparaissent pas spontanément, ces services ne sont pas assurés au niveau souhaité par la société. L'insuffisance de l'offre de services environnementaux par le milieu rural est un exemple typique et omniprésent de défaillance du marché touchant la majorité des terres européennes.
- La société européenne est fortement préoccupée par ces défaillances, notamment par la perte de biodiversité, la dégradation du paysage ainsi que la pollution de l'eau et de l'air. En bref, les gestionnaires des terres européens n'offrent pas suffisamment de «biens» environnementaux et sont à l'origine de trop de «maux» environnementaux. L'ampleur des défaillances a été largement sous-estimée, rendant nos réponses politiques inappropriées.
- On peut raisonnablement s'attendre à ce que ces défaillances et ces préoccupations s'intensifient, en particulier si l'on ne ralentit pas le changement climatique et si les aides agricoles ne sont pas modifiées de manière appropriée.
- Une manière constructive d'envisager ces défaillances consiste à les considérer comme des services environnementaux publics qui peuvent être proposés par les gestionnaires des terres si ces derniers y sont convenablement encouragés.
- Ce qui précède nous amène à envisager les actions stratégiques pouvant créer un climat et des mesures d'incitation propices à la fourniture des services. Si la demande pour ces services peut effectivement être créée, les opérateurs privés intensifieront leurs efforts pour y répondre.
- Compte tenu du caractère transfrontalier de la nature et des structures institutionnelles en Europe, nous sommes en présence de biens publics européens, ce qui semble indiquer que la politique de l'Union européenne doit se trouver au cœur de la réponse à ces problèmes.

2 Le monde connaît une **phase de transition** qui reflète la nouvelle réalité démographique, climatique, écologique et économique. Cette nouvelle réalité est le résultat d'un certain nombre de nouvelles tendances: explosion démographique, urbanisation galopante, mondialisation du marché, évolution des styles de vie, limitations des ressources telles que le pétrole et les minéraux, les terres fertiles, l'eau salubre et l'air sain, augmentation de la demande énergétique, accompagnée d'une pénurie d'énergies propres, et changement climatique. Ces tendances modifient les paysages environnemental et alimentaire, au niveau non seulement de la production alimentaire, mais aussi de la consommation et des marchés de l'alimentation. En abordant deux des principaux défis mondiaux interdépendants, à savoir la sécurité alimentaire et la sécurité environnementale, le présent rapport est essentiellement consacré aux biens et services environnementaux publics (en abrégé: les biens publics). Il souligne le rôle des terres privées dans la production de ces biens

publics et cherche des moyens de le renforcer afin d'aider les exploitants à mieux relever ces défis⁵.

- 3 **Insécurité alimentaire.** Dans le monde, plus d'un milliard de personnes souffrent de sous-alimentation et deux milliards sont atteintes de malnutrition, sans parler des deux milliards de personnes qui sont en surpoids (dont près du quart souffre d'obésité). Près d'un milliard de personnes vivent avec moins d'un dollar par jour, dont plus des trois-quarts se trouvent dans les zones rurales des pays en développement. Près de 50 % des personnes souffrant de la faim sont des petits agriculteurs qui ne peuvent se nourrir eux-mêmes et n'ont pas les moyens financiers pour acheter de la nourriture. Un certain nombre de facteurs laissent entrevoir une aggravation de la pénurie de denrées alimentaires, car on s'attend à une augmentation de la population mondiale de l'ordre de 2,5 à 3 milliards de personnes d'ici 2050, dont la majorité naîtra dans les pays en développement. Cette hausse nécessiterait un doublement de la production alimentaire. L'enjeu est de taille. La surface des terres cultivées diminue, non seulement en raison de l'extension des déserts, mais aussi au profit de l'urbanisation. Les nouvelles terres susceptibles d'être cultivées sont insuffisantes. Une partie importante d'entre elles est inexploitable compte tenu du manque d'eau, de la mauvaise qualité ou de la pollution des sols, ou difficile à cultiver en raison de droits de propriétés non garantis, d'une mauvaise gestion par les autorités, de l'absence d'infrastructures de transport, de prix alimentaires locaux inintéressants ou d'un manque de ressources financières. On ne peut répondre à la demande mondiale sans une augmentation de la productivité des terres cultivées actuelles plus importante que ce que l'on prévoit aujourd'hui. Il faut encore voir si le défi alimentaire qui menace sera davantage influencé par les contraintes liées à la demande ou par celles liées à l'approvisionnement. Cette question dépend de nombreux facteurs tels que l'évolution des technologies, du pouvoir d'achat, des styles de vie et de l'opinion publique.
- 4 **Insécurité environnementale**⁶ Le défi consiste en l'occurrence à enrayer et à inverser la dégradation des sols, la pollution de l'eau et la perte de biodiversité, ainsi qu'à réduire considérablement les émissions de gaz à effets de serre (GES). D'après les estimations, quelque 2 milliards d'hectares dans le monde, soit 22 % de la surface totale des terres cultivées, des pâturages, des forêts et des surfaces boisées, auraient subi des dégradations depuis les années 1950 et 5 à 10 millions d'hectares de terres agricoles seraient perdus chaque année en raison de d'importantes détériorations⁷. Les engrais et les pesticides qui ne sont pas absorbés par les cultures polluent les eaux de surface et souterraines, ainsi que les mers. S'agissant des émissions de gaz à effets de serre (dioxyde de carbone, méthane, et le protoxyde d'azote), l'agriculture et les modifications dans l'utilisation des terres peuvent être propices à l'environnement ou lui nuire. À l'échelle mondiale, si l'on inclut les changements dans l'utilisation des terres, et en particulier la déforestation, ce secteur est responsable de 30 % des émissions produites par l'homme. D'autres émissions surviennent dans le reste de la chaîne alimentaire. Toutefois, grâce à la photosynthèse, les plantes sont les instruments les plus efficaces pour le captage du carbone sur terre et, par conséquent, si elles sont encouragées de manière adéquate, certaines formes d'agriculture et de changement dans l'utilisation des terres permettent de stocker le carbone de manière permanente.

5 Dans le présent document, nous nous penchons principalement sur l'interaction entre la production alimentaire et l'écosystème dans les zones rurales. Toutefois, il ne faudrait pas en conclure que la politique agricole n'a pas de rôle à jouer en dehors des questions abordées dans le présent rapport. De nombreux aspects de la politique agricole, ainsi que des politiques rurales, nécessitent des recherches supplémentaires. Le présent document n'aborde pas les préoccupations environnementales liées spécifiquement aux régions urbaines, au secteur de l'industrie, des transports ou à l'environnement maritime.

6 L'environnement est un concept pluridimensionnel. Il comprend la faune et la flore, ainsi que leur interaction dans les habitats, le paysage physique et la topographie, les caractéristiques culturelles et du patrimoine, la pureté de l'air et de l'eau, la santé des sols et même les avantages psychologiques des espaces verts et la solitude. Il est déterminé par la situation géographique et par les goûts et les préférences de la population. Si l'on ajoute la dispersion géographique, ainsi que la structure éclatée des exploitations agricoles, les difficultés à trouver les mesures adéquates constituent un réel défi.

7 Voir Sukhdev P. (2008), L'économie des écosystèmes et de la biodiversité, Communautés européennes, et pour les dernières estimations, le Rapport sur le développement dans le monde 2008: L'agriculture au service du développement.

- 5 **Les effets de l'abondance sur nos styles de vie** constituent un autre facteur influençant la sécurité alimentaire et environnementale. Les riches ont tendance à consommer moins de glucides et davantage de produits de haute valeur tels que les fruits et les légumes, la viande, les produits laitiers, les œufs et le poisson. La production d'animaux d'élevage modifie l'affectation des terres, les cultures vivrières étant abandonnées au profit des cultures fourragères. D'après les calculs de la FAO, les émissions causées par la production d'animaux d'élevage sont plus importantes que celles imputables aux transports. Les dégâts à l'environnement provoqués par le méthane et le protoxyde d'azote produits par les animaux d'élevage (en particulier par les vaches laitières) sont importants, car ces gaz ont bien plus d'effets sur le réchauffement climatique que le dioxyde de carbone. Le passage à des aliments prêts à cuisiner et à consommer, notamment dans les zones urbaines, a également tendance à accroître l'empreinte environnementale, en particulier du fait de la transformation⁸. De manière plus générale, l'empreinte de l'homme sur la nature augmente plus fortement là où la hausse des revenus est plus élevée.
- 6 Un nouveau cadre conceptuel se met rapidement en place pour essayer de mieux intégrer l'interaction entre les activités humaines et la nature. Il repose sur la notion des services dits écosystémiques. Il s'agit des avantages que la population retire des écosystèmes et qui incluent les *services d'approvisionnement* tels que la nourriture et l'eau, les *services de régulation* tels que les inondations et la sécheresse, les *services de soutien* tels que la formation des sols et les *services culturels* tels que les loisirs, l'enrichissement spirituel, la religion, ainsi que d'autres avantages immatériels. Ce cadre permet clairement de tenir compte des interactions à double sens entre la production alimentaire et l'environnement⁹.

Défaillances du marché

- 7 En Europe, les terres appartiennent majoritairement à des propriétaires privées et sont exploitées par des agriculteurs et des forestiers. Des défaillances omniprésentes du marché apparaissent du fait que l'exploitation des terres à des fins agricoles ou forestières est susceptible de conserver et d'améliorer l'environnement à certains égards, mais aussi de lui nuire. Les sciences et technologies modernes, ainsi que l'agriculture mécanisée, ont considérablement renforcé la capacité de l'homme à agir sur la «nature» pour fournir des aliments, des denrées alimentaires et d'autres produits. Si les gestionnaires des terres ont généralement démontré qu'ils étaient en mesure de fournir davantage de nourriture et de produits, ils n'ont pas offert suffisamment de services environnementaux. La société européenne est fortement préoccupée par la dégradation des écosystèmes qui en découle, notamment par la perte de biodiversité, la dégradation du paysage, ainsi que la pollution de l'eau et de l'air. L'augmentation de la richesse s'est traduite par une hausse de la demande de services environnementaux.
- 8 S'il existe des marchés performants, quoiqu'imparfaits, pour les aliments et les fibres, il n'y a pas de marchés des services environnementaux qui apparaissent spontanément. Ces services ne sont donc pas assurés au niveau souhaité par la société. Naturellement, les agriculteurs répondront aux signaux du marché pour leurs aliments et autres productions marchandes et, en l'absence de marchés, accorderont moins d'importance aux incidences de leurs activités. Ils auront tendance à fournir moins de «biens» tels que la conservation des habitats, des espèces et des paysages culturels, pour lesquels personne ne paie, et trop

8 Voir: Deutsche Bank (2009), The Global Food Equation, Food Security in an environment of increasing scarcity.

9 Le présent document tient uniquement compte des questions environnementales liées au milieu rural et non des préoccupations environnementales propres aux régions urbaines; il n'aborde pas non plus les problèmes environnementaux liés à l'industrie, aux transports ou au milieu marin.

de «maux» tels que la pollution de l'air, du sol et de l'eau, pour autant qu'ils ne doivent pas payer les coûts sociaux et environnementaux y afférents. Étant donné que la réforme de la Politique Agricole Commune incite à adopter une attitude axée sur les besoins du marché, les agriculteurs européens accordent une importance croissante aux activités qui leur rapportent plutôt qu'à la nature, qui ne leur rapporte rien. L'insuffisance de l'offre de services environnementaux par le milieu rural est un exemple typique et omniprésent de défaillance du marché touchant la majorité des terres européennes. L'ampleur de ces défaillances a été largement sous-estimée, rendant nos réponses politiques inappropriées. On peut raisonnablement s'attendre à ce que ces défaillances et ces préoccupations s'intensifient, en particulier si l'on ne ralentit pas le changement climatique et si les aides agricoles diminuent.

9 Il est extrêmement difficile de remédier à ces défaillances, car elles sont très largement répandues et couvrent la majeure partie de l'ensemble du territoire. Elles sont complexes et leurs interactions avec la biodiversité, le paysage et le sol, ainsi que la qualité de l'eau et de l'air sont très fortes. Elles sont étroitement liées à l'agriculture et la sylviculture. Il est donc nécessaire d'y apporter une réponse nouvelle.

10 Une manière constructive d'envisager ces défaillances consiste à les considérer comme des services environnementaux publics qui peuvent être proposés par les gestionnaires des terres si ces derniers y sont convenablement encouragés. À cette fin, il importe toutefois de donner une définition claire de ce que l'on entend par services nécessaires et de réaliser une estimation de leur valeur et des coûts liés à leur fourniture. Ce qui précède amène à envisager des actions stratégiques pouvant créer un climat et des mesures d'incitation propices à la fourniture de ces services. Si la demande pour les services environnementaux peut effectivement être créée, les opérateurs privés intensifieront leurs efforts pour y répondre. Compte tenu du caractère transfrontalier de la nature et des structures institutionnelles en Europe, on affirme que nous sommes en présence de biens publics européens, ce qui semble indiquer que la politique de l'Union européenne doit se trouver au cœur de la réponse à ces problèmes.

Évaluation des services écosystémiques

11 L'estimation de la valeur des services écosystémiques fait débat. Certains pensent qu'il s'agit là d'un exercice impossible. D'autres sont d'avis que cette valeur est infinie. Quelles que soient les difficultés pour mesurer la valeur des services écosystémiques, le peu d'études réalisées jusqu'ici, qui sont examinées dans le présent document, indiquent que cette valeur peut être colossale et que les pertes de bien-être liées à leur dégradation sont considérables. Selon une étude empirique globale, la valeur des flux mondiaux annuels de 16 services écosystémiques est comprise entre 16 et 54 trillions USD, dont un tiers a été attribué à 11 écosystèmes terrestres (contre 5 écosystèmes marins). La 'Millenium Ecosystem Assessment' évaluation établie par les Nations unies, financée par la Banque mondiale et le PNUE (2003), indique que 60 % des services écosystémiques subissent actuellement des dégradations ou qu'ils ne sont pas utilisés de manière durable, que l'on attend davantage de graves effets négatifs sur la capacité future des écosystèmes à fournir des services et qu'il est donc essentiel que des mesures appropriées soient adoptées dès aujourd'hui. Le rapport Stern sur les aspects économiques du changement climatique conclut que ce dernier «constitue l'échec du marché le plus important et le plus étendu que l'on n'ait jamais connu.» Il ressort de l'étude en cours intitulée «Économie des écosystèmes et de la biodiversité» (TEEB) que les pertes de bien-être liées à la perte de biodiversité des écosystèmes terrestres sont de l'ordre de 50 milliards EUR par an, soit un peu moins de 1 % du PIB, mais qu'elles seront de 14 trillions EUR, soit 7 % du PIB estimé en 2050. Malgré toutes leurs incertitudes, les résultats de l'étude indiquent que la valeur brute des services environnementaux pourrait bien être du même ordre de grandeur que la valeur des biens et services mesurée de manière traditionnelle dans l'économie.

- 12 Il est instructif de se référer à l'expérience acquise dans le cadre de la politique agricole commune (PAC), qui a montré l'exemple en liant le soutien au secteur agricole au respect de conditions environnementales et en prévoyant des primes pour la prestation de services environnementaux. Ces primes ne constituent toujours qu'une petite partie de l'aide totale de la PAC et aucun effort n'a été déployé pour étalonner les paiements liés au développement rural sur la base d'informations objectives concernant la demande pour ces services, leur valeur ou le coût de leur fourniture. L'augmentation du financement en faveur du développement rural, proposée en 2005, pour la période actuelle (2007-2013), dont la moitié aurait été allouée à l'environnement, a été annulée par le Conseil de l'Union européenne, non pas en raison d'autres objectifs prioritaires, mais compte tenu de considérations budgétaires d'ordre général. Une estimation systématique de la valeur des services environnementaux et des coûts liés à leur prestation peut être utile pour réformer la PAC et pour offrir une base plus solide aux décisions à cet égard.

Comment assurer la fourniture des biens publics environnementaux?

- 13 Une des solutions permettant d'offrir des biens publics environnementaux est la «**fourniture directe**» par des associations et sociétés, dont les ONG environnementales, les fondations et les associations de défense de la nature, qui fournissent une série de services environnementaux et liés au paysage cultural, notamment en achetant ou louant des terres et propriétés et en les gérant de manière spécifique, en gardant les objectifs environnementaux à l'esprit. L'incapacité de ces associations à trouver les moyens financiers nécessaires à l'achat, à la location ou à la gestion de davantage de terres constitue la principale limite à l'expansion de cette solution.
- 14 Une autre solution consiste à incorporer les services environnementaux dans des biens et services commercialisés. Il peut s'agir de **produits naturellement dérivés de l'agriculture commerciale normale**, prévus ou imprévus, de **systèmes agricoles** consciemment **choisis** (comme l'agriculture biologique, de conservation et la gestion agricole intégrée) et de services fournis **en association avec des activités sportives** en milieu rural (comme le tir sportif ou la chasse). Tous apportent déjà une certaine contribution; on ne peut dire avec certitude combien de services supplémentaires pourraient être fournis en pratique de ces différentes manières.
- 15 Les **aides publiques** constituent une autre plus importante mesure de fourniture de biens publics. Le recours à cette mesure s'est systématisé dans l'Union européenne lorsqu'elle a été intégrée à la PAC au début de ce siècle avec les réformes MacSharry et Fischler, qui ont progressivement accordé une attention toute particulière aux moyens de prendre convenablement soin de l'environnement¹⁰. Toutefois, le type et l'efficacité des programmes en faveur des services agro-environnementaux varient considérablement entre les différents États membres de l'UE. Le rôle des aides publiques accordées aux agriculteurs en contrepartie de la fourniture de services environnementaux devrait se renforcer, peut-être dans une très large mesure. Toutefois, il reste encore un long chemin à parcourir avant de convaincre les citoyens que, tout comme ils versent des impôts chaque année pour le financement public des services dans les domaines de la santé et de l'éducation, ils ne pourront bénéficier du niveau de protection de l'environnement qu'ils souhaitent que s'ils sont prêts à contribuer financièrement de la même manière (mais à une échelle bien moins importante, naturellement) à la fourniture des services environnementaux. Aussi convaincants que

10 Grâce à des mesures d'accompagnement positives, à la création d'une PAC reposant sur 2 piliers et à la création d'un mécanisme de modulation permettant d'assurer le transfert de moyens financiers du pilier 1 (les restes des régimes de soutien à l'agriculture et le régime de paiement unique) vers le pilier 2 (règlement relatif au développement rural).

soient ces arguments, comme les finances publiques mettront un temps certain à se rétablir à la suite de la crise financière de 2008-2009, il est sage de ne pas compter uniquement sur cette source pour compenser la carence d'environnement.

- 16 Ainsi, une autre solution possible pour la fourniture des services environnementaux consiste à essayer d'établir un cadre dans lequel ils peuvent être proposés via des transactions d'entreprise à entreprise (au lieu d'opérations d'État à entreprise). En d'autres termes, il faut essayer de simuler une approche de marché pour les services environnementaux, ou, pour faire court, les marchés environnementaux¹¹. La solution est d'appliquer des règlements ou d'accorder des droits de propriété qui pousseraient une catégorie d'acheteurs potentiels de services environnementaux à conclure des contrats avec les fournisseurs des services en question. À cet égard, la régulation publique peut encourager les parties potentielles à agir, en établissant des niveaux de référence, en octroyant des droits et en permettant aux intéressés d'exercer leurs activités dans un cadre de droit des contrats. Il reste à déterminer quelle sera la nature de cette régulation, où se situera l'équilibre entre les interdictions, obligations et mesures d'incitation et comment la mettre en œuvre.
- 17 Il existe plusieurs grandes orientations pour démarrer ce processus: plafonnement et échange (« cap and trade »), niveau minimal et échange (« floor and trade »), compensations et contrats de services (« offsets »). Le système communautaire d'échange de quotas d'émission de carbone est l'exemple le plus important de **plafonnement et d'échange**. Il existe également un programme des Nations unies, un certain nombre de systèmes régionaux aux États-Unis et une loi fédérale obligatoire est en cours d'examen au Congrès américain. Un règlement fixe les limites d'émission pour les entreprises dans des secteurs donnés. Celles qui dépassent les limites doivent acheter des certificats d'émissions ou sont sanctionnées. Celles qui réduisent leurs émissions en deçà des limites peuvent vendre des crédits carbone aux entreprises qui n'ont pas pu respecter leurs objectifs. Si le système de plafonnement et d'échange est utilisé pour maîtriser des maux environnementaux qui existent en surabondance, le système de **niveau minimal et d'échange** constitue une démarche similaire, mais à laquelle on pourrait avoir recours pour des biens environnementaux dont l'offre n'est pas suffisante. Elle n'a pas été éprouvée jusqu'à présent. On pourrait par exemple établir, pour chaque exploitation, une part minimale (plancher) des terres gérées qui devrait être consacrée à la biodiversité, en permettant aux exploitations dépassant cette proportion d'échanger des crédits avec celles qui préfèrent s'orienter vers la production alimentaire. L'idée des **compensations** est de diminuer les coûts environnementaux du développement économique. Un règlement impose aux concepteurs des projets de compenser les dégradations à l'environnement provoquées par leur projet en achetant des services environnementaux équivalents, c'est-à-dire des compensations, proposés par les gestionnaires des terres, qui s'engagent à fournir ces services à vie. Cette méthode est utilisée aux États-Unis et en Australie, et autorisée, à certaines conditions, dans le cadre des directives communautaires «Oiseaux» et «Habitats».
- 18 Une autre solution, **les contrats de services**, font référence à l'idée de trouver des possibilités pour le secteur privé d'acheter des services environnementaux proposés par les agriculteurs ou autres gestionnaires des terres. Ces contrats existent déjà dans la pratique. Par exemple, certaines sociétés des eaux privées passent des accords avec les agriculteurs ou les forestiers situés sur leurs zones de captage afin qu'ils gèrent leurs terres de manière à réduire les coûts liés au traitement de l'eau. Cette solution peut constituer une manière moins onéreuse de régler la question des polluants que la dépollution dans les

11 Au sens strict, il ne s'agit pas de marché. En réalité, l'allocation de fonds intervient grâce à l'action collective. Toutefois, le résultat peut présenter les caractéristiques de marché souhaitées, à savoir la présence d'opérations décentralisées entre des acheteurs et des vendeurs intéressés et la tarification effective de certains aspects de l'environnement.

usines de traitement des eaux. Elle peut aussi être utilisée pour des services environnementaux positifs fournis par les gestionnaires des terres «en amont», qui peuvent par exemple contribuer à la lutte contre les inondations en créant des champs destinés à être inondés (terres inondables) afin d'éviter l'inondation en aval d'un village ou d'infrastructures commerciales. Dans ce cas, l'acheteur serait une autorité locale agissant pour le compte des chefs de famille ou le propriétaire privé des infrastructures.

Qui paie pour l'environnement?

- 19 Il s'agit d'une question essentielle. À l'heure actuelle, ce sont les **citoyens européens** qui paient en supportant les conséquences des défaillances environnementales du marché, qui font l'objet du présent rapport. Les coûts sont importants mais disséminés. Il est impossible pour les particuliers de les mesurer et ceux-ci ne savent ce qu'ils peuvent faire pour remédier à la situation. Si tous les citoyens supportent le coût de la dégradation de l'environnement, qui doit payer pour l'empêcher: les exploitants, les consommateurs de produits alimentaires et forestiers ou les contribuables? Comment pourrait-on répartir les coûts pour encourager l'adoption des mesures nécessaires?
- 20 Le *principe du pollueur-payeur* voudrait que les effets néfastes de l'agriculture sur l'environnement soient couverts par des règlements permettant de faire en sorte que les coûts soient en premier lieu supportés par les **agriculteurs**. C'est actuellement ce qui se passe en Europe, sans donner toutefois de résultats convaincants. Le secteur agricole oppose une forte résistance à toute augmentation des coûts réglementaires, au motif qu'en agriculture le rendement du capital est faible par rapport à d'autres secteurs, qu'il est difficile pour le monde agricole de répercuter ces coûts en amont ou en aval de la filière alimentaire et que celui-ci est en concurrence avec des régions où les normes environnementales sont moins strictes. Si, sur le principe, il n'est pas déraisonnable d'exiger, via la réglementation, que les agriculteurs ne polluent pas, les coûts et l'efficacité liés à la surveillance de la pollution diffuse posent des problèmes pratiques. En tout état de cause, cette méthode ne les encouragera pas à offrir d'autres services environnementaux nécessitant une gestion et des ressources supplémentaires.
- 21 Peut-on alors demander aux **consommateurs** qu'ils paient la totalité des coûts sociaux afférents aux denrées alimentaires qu'ils achètent, comme ceux liés à la dégradation de l'environnement et à la perte de biodiversité? Il est possible d'adopter cette orientation, mais les politiques prônant la hausse des prix alimentaires sont régressives, c'est-à-dire que les coûts environnementaux sont davantage supportés par les personnes à faible revenu et les défavorisés de la société, qui, de manière générale, consacrent une part plus importante de leur salaire à l'alimentation.
- 22 S'il s'avère possible de créer des **marchés environnementaux**, le coût des services environnementaux sera pris en charge par les actionnaires et les clients des entreprises qui achètent des crédits carbone, des crédits de biodiversité ou des crédits de qualité de l'eau. Il pourrait s'agir d'une meilleure manière de répartir les coûts environnementaux, en évitant les problèmes liés à la dégressivité et à la sensibilité des prix de l'alimentation et en permettant une meilleure distribution des coûts sur l'ensemble de la chaîne de production.
- 23 Bien qu'il ne s'agisse pas de la période la plus propice à cette proposition, il existe également des arguments solides permettant d'affirmer qu'il est juste et raisonnable que **le contribuable** finance une partie importante des services environnementaux. Si une partie équitable des coûts est supportée par les producteurs et les consommateurs, il est normal que les contribuables prennent en charge le reste des coûts liés au respect de normes environnementales que les citoyens ont choisies par l'intermédiaire de leurs représentants législatifs.

- 24 Si l'on peut s'entendre sur le fait que le contribuable doit apporter une participation financière importante à la fourniture des services environnementaux européens, il reste à déterminer si cette participation doit provenir **du budget de l'Union européenne ou de celui des États membres**. Il s'agit d'une question à aborder lors du prochain réexamen du budget dans le cadre des nouvelles perspectives financières pour la période après. Certains États membres, dont le Royaume-Uni et la Suède, plaident en faveur d'une réduction importante du budget de la PAC, par la suppression du premier pilier. Les contributeurs nets au budget européen (les deux États membres précités, ainsi que les Pays-Bas, l'Allemagne et la France) souhaiteraient l'abandon du plafond budgétaire adopté par le Conseil il y a 25 ans, qui limite les engagements budgétaires de l'Union à 2,4 % du RNB, et même, si possible, la réduction du niveau maximum des paiements communautaires, actuellement fixé à 1,14 % du RNB. Plusieurs de ces gouvernements pourraient faire valoir que, par définition, l'environnement est «local», de sorte que les services environnementaux devraient être financés localement dans toute la mesure du possible. Bien qu'un certain nombre d'États membres, nouveaux pour la plupart, soutiennent le développement rural, ils souhaiteraient réduire le deuxième pilier de la PAC, car ils éprouvent des difficultés à payer leur part de cofinancement.
- 25 Toutefois, il existe des arguments solides en faveur d'une contribution importante du budget de l'Union européenne au financement des services environnementaux publics. En effet, ces services sont souvent transfrontaliers, ils servent les intérêts communs de l'UE, et la compétitivité, la cohésion et la compétence plaident également pour un financement communautaire. Le cofinancement de ces services entre l'Union européenne et les États membres est un sujet sensible, même si les taux de cofinancement devront peut-être être revus, avec une participation plus faible des États les moins en mesure de contribuer au cofinancement dans l'intérêt commun. Le montant total des fonds publics nécessaires pour atteindre l'objectif dépendra également du degré de réussite en matière de création de marchés environnementaux.

En résumé

- 26 On fait souvent remarquer que les actions politiques liées au changement climatique ont été encouragées par la publication du rapport Stern sur les aspects économiques du changement climatique, qui indique que le coût des mesures permettant d'enrayer ce changement est nettement moins important que le coût de l'inaction. Ce constat a fortement stimulé la collecte d'informations dans le monde sur les avantages et les coûts comparés du fait de mettre un terme à la perte de biodiversité. L'idée principale du présent document est la suivante: si nous voulons prendre toute la mesure du problème posé par la fourniture des services environnementaux ruraux susceptibles d'être assurés par les gestionnaires des terres dans l'Union européenne, nous devons alors déployer des efforts pour définir et décrire ces services, et déterminer leur valeur et les coûts liés à leur fourniture.
- 27 Évidemment, c'est précisément parce qu'il n'y a pas de valeurs du marché directement observables pour les services environnementaux qu'il n'est pas simple de réaliser de telles évaluations. Le fait est que toute politique fondée sur des informations factuelles nécessite la réalisation des meilleures estimations possibles. Des progrès considérables ont été réalisés dans le développement des cadres analytiques nécessaires à cet effet, notamment en ce qui concerne la notion de services écosystémiques. La force de cette démarche réside dans le fait qu'elle couvre parfaitement les services d'approvisionnement tels que la nourriture et l'énergie, mais aussi les autres services vitaux que l'homme retire de l'environnement. De la même manière, des avancées considérables ont été accomplies dans le développement et la mise en œuvre de techniques d'évaluation. Pour que l'on puisse mettre en place les actions et mobiliser les fonds

nécessaires à la fourniture de la quantité de services environnementaux souhaitée, il est important de consacrer davantage d'efforts à la quantification de la demande européenne relative à ces services. Un certain nombre d'études sont en cours de réalisation, mais il reste encore beaucoup à faire, ce qui doit constituer une priorité pour la recherche.

28 Ce qui précède présente un intérêt tout particulier dans le cadre du réexamen en cours du budget et des politiques de l'Union européenne. Il est essentiel que les décisions sur l'ampleur des ressources budgétaires de l'UE soient prises eu égard aux objectifs poursuivis par les politiques. Le danger est grand que dans les décisions concernant l'avenir de la PAC, les moyens budgétaires soient décidés avant que l'on ne se mette d'accord sur les objectifs réels de la politique et sur les coûts nécessaires pour atteindre ceux-ci.

29 Le soutien à l'agriculture via le premier pilier constitue un instrument important pour respecter les objectifs de la PAC définis par le traité. Toute réduction importante se traduirait par une chute de la productivité. Toutefois, il est nécessaire de mieux cibler ce soutien et de le compléter par des mesures permettant de remédier aux défaillances du marché et de lutter contre le changement climatique.

30 Le document de réflexion proposé par la présidence suédoise lors du sommet informel des ministres de l'agriculture à Växiö en septembre 2009 plaide en faveur d'une série de mesures pour compenser les défaillances du marché. Il souligne notamment le rôle que l'agriculture européenne peut jouer dans l'atténuation du changement climatique et l'utilité des instruments de la PAC en la matière. Il propose trois questions sur lesquelles pourrait porter la recherche future: a) quels devraient être le rôle de l'Union européenne dans la réduction et l'adaptation de l'agriculture et les domaines clés de la coopération; b) de quelle manière les possibilités telles que les investissements dans la R&D et les nouveaux défis couverts par le « bilan de santé » de la PAC peuvent-ils être utilisés et comment en tirer des enseignements et c) faut-il continuer à développer les politiques et les stratégies communes européennes pour répondre aux problèmes posés par l'évolution des modèles de diffusion des pathogènes et des maladies? Il s'agit d'un signe de réveil encourageant et d'un appel à l'action.

Recommandations

La tâche pour la production agricole d'assurer l'approvisionnement de biens publics à juste échelle ne peut pas être accomplie par un instrument politique unique. Elle doit aussi être considérée dans un contexte de différentes politiques internationales, européennes et nationales. Par conséquent, la Fondation RISE propose une réflexion sur un nombre d'actions politiques en matière d'agriculture, de l'environnement et spécifiquement de la lutte contre le changement climatique.

Agriculture

- Raccourcir la chaîne alimentaire, en réduisant le nombre d'étapes entre l'agriculteur et le consommateur afin d'accroître la part des revenus alimentaires destinée aux agriculteurs et afin de réduire la dépendance des subsides agricoles.
- Revoir les règlements européens à l'égard de l'agriculture durable et le développement rural (notamment supprimer les subsides pour le bio carburant) ; si nécessaire renforcer les évaluations obligatoires concernant l'agriculture et l'environnement ainsi que les coûts d'action et d'inaction.
- Renforcer les normes environnementales de la PAC, et aligner davantage les paiements directs avec les objectifs souhaités par la société.

- Récompenser les agriculteurs/gestionnaires des terres pour la fourniture des biens publics (écosystèmes, qualité-santé, culture rurale), donner la priorité à la production alimentaire durable par rapport aux matériaux et à l'agro-énergie.

Environnement

- Réviser les fonds structurels européens pour mieux répondre aux exigences transfrontalières, surtout en promouvant l'axe 2 des programmes de développement rural ; orienter les projets des axes 1 et 3 pour éviter tout dommage environnemental en introduisant des mécanismes supplémentaires (paiements sur base de résultats et contrats de locations environnementaux conditionnés à l'écologie).
- Reconsidérer les taux de cofinancement du soutien au développement rural pour les Etats-Membres en tenant compte de leurs défis environnementaux et leurs capacités de contribution.
- Renforcer la législation sur les sols, définir des nouveaux objectifs en termes de biodiversité et soutenir le développement d'une « infrastructure verte » bien reliée.
- Etablir des instruments afin de soumettre la maintenance et l'amélioration des écosystèmes aux systèmes du marché.
- Etablir des droits à l'eau en sa généralité et introduire des schémas de gestion de l'eau appropriés.
- Quantifier l'utilisation des ressources agricoles européennes (terres, matériel, eau, émissions de gaz à effet de serre), fixer des objectifs de limitation de déchets. Introduire des mesures concrètes pour diminuer l'utilisation de l'eau, des énergies fossiles par les agriculteurs, et les encourager de préserver les sols, de séquestrer le carbone et de restaurer la biodiversité.
- Révoquer les subsides énergétiques encourageant le gaspillage des ressources.

Changement Climatique

- Proposer au sein de l'OMC d'adapter les normes commerciales pour contribuer à la lutte contre le changement climatique, en introduisant des modifications des taxes frontalières afin de compenser les différences dues aux coûts de carbone, avec un traitement spécial et différentiel pour les économies émergentes.
- Utiliser le potentiel des gestionnaires des terres en les poussant à s'engager dans la séquestration de carbone par l'augmentation très substantielle du prix du carbone par le biais d'incitations adéquates.
- Créer des conditions afin d'encourager un développement optimal des ressources renouvelables basées sur le sol, comme les combustibles bois; promouvoir la substitution du matériel (bois à la place des matériaux ayant une empreinte importante de gaz à effet de serre).
- Stimuler les dépenses en Recherche et Développement afin d'accroître la productivité et la production agricole durable, réduire les émissions de méthane liées au processus de digestion du bétail, et réduire l'empreinte écologique (« footprint ») des produits alimentaires.
- Promouvoir une production décentralisée d'électricité, de chauffage et de refroidissement ainsi que des réseaux de distribution d'électricité « *intelligents* » au niveau des fermes, notamment en ce qui concerne l'énergie solaire et le bio gaz.



Annexe 1 - Liste des Membres du Groupe d'Etude

- **Sue Armstrong-Brown (UK)** – Royal Society for Protection of Birds (RSPB).
- **David Baldock (UK)** – Institute for European Environmental Policy (IEEP)
- **Nicholas Bielenberg (IRL)** - Agricultural consultant (Carnew Enterprise Centre) and farmer.
- **Floor Brouwer (NL)**, University of Wageningen (WUR).
- **Allan Buckwell (UK)** – **RISE Task Force Leader**
- **Tamsin Cooper (UK)** – Institute for European Environmental Policy (IEEP)
- **Emil Erjavec (SL)** - University of Ljubljana.
- **Alois Heissenhuber (DE)** – Munich University.
- **Martin van Ittersum (NL)** - Leader of SEAMLESS project.
- **Thomas Heckeley (DE)**– University of Bonn.
- **Franco Mantino (IT)** – Istituto Nazionale di Economia Agraria (INEA).
- **Giuseppe Natta (IT)** – Creator of an agro-environmental property *Cassinazza*.
- **Peter Nowicki (NL)** - Agricultural Economics Research Institute (LEI).
- **Corrado Pirzio-Biroli (IT)** – **Task Force Chair and CEO of RISE Foundation.**
- **Jozsef Popp (HU)** - Research Institute for Agricultural Economics in Budapest.
- **Johan Swinnen (BE)** – Centre for European Policy Studies and Professor at the University of Leuven.

Nous tenons à remercier les membres de la Commission Européenne mentionnées ci-dessous pour leur conseil tout au long de ce projet:

- **Timothy Hall** – Head of Unit Agriculture, Forests, Fisheries, Aquaculture, DG Research, European Commission.
- **Hans-Jörg Lutzeyer** – Unit Agriculture, Forests, Fisheries, Aquaculture, DG Research, European Commission.
- **Martin Scheele** – Head of Unit Environment, GMO and genetic resources DG Agriculture and Rural Development, European Commission.