

Politique Agro- environnementale

Cours Agro 2014

Trois constats majeurs

- - Ce qui était considéré comme inépuisable est désormais perçu comme fragile,
- - La génération présente a les moyens d'altérer irrémédiablement, ce qui lui est confié à titre transitoire,
- - La protection des espèces (conservation) suppose de ne pas oublier la protection des habitats (restauration), donc du territoire, donc du foncier.

la dégradation de l'environnement

- Pour bon nombre de biens environnementaux, il n'existe pas de marché (qualité de l'air, biodiversité, etc...)
- Ceci conduit souvent à considérer ces biens comme gratuits et à les surexploiter
- Ce dysfonctionnement/ défaillance du marché (échec quant à la protection de l'environnement) provient de la sous estimation des coûts impliqués par les acteurs concernés (produire ou vivre en polluant moins coûte plus cher)
- L'économiste parle *d'externalité* pour désigner ces situations où les décisions d'un agent économique affectent un autre agent sans que le marché intervienne

La défaillance du marché

Les défaillances de Marché [*Stiglitz (1992) en recense 5]*

Chacune a pour conséquence une inefficacité des marchés, jouant un rôle dont il est difficile d'évaluer l'impact :

- Concurrence imparfaite
- Marchés incomplets
- Présence d'externalités
- Présence de biens publics
- Asymétrie d'informations

La défaillance de l'Etat

Principe : Quand le marché est défaillant l'Etat doit inciter les agents économiques à adopter des comportements conformes à l'intérêt collectif (législation, fiscalité).

Il existe trois types de défaillances de l'Etat:

- 1/ Absence d'une politique adéquate,
- 2/ Les biens environnementaux sont souvent des biens publics et aucun Etat ne peut résoudre seul ces problèmes (effet de serre, etc...),
- 3/ La résolution de nombreux problèmes nécessite d'énormes quantités d'information, cette information est éparpillée, ce qui rend l'action de l'administration centrale difficile.

L'économie française : Une économie de marché régulée par l'Etat

En règle générale, l'activité économique est prise en charge par le marché qui coordonne l'O (production) et la D (consommation et investissement)

MAIS

Le marché connaît des **LIMITES**

L'Etat va donc intervenir pour corriger les inefficacités du marché

Certains marchés connaissent des **défaillances**

Certains marchés connaissent des **imperfections** (la concurrence est imparfaite)

La coordination le marché **ignore** la justice sociale source d'inégalité (de revenus, de l'accès à la santé, à l'éducation).

Externalités

Effet d'une activité d'un agent sur un autre **SANS TRANSACTION SUR LE MARCHÉ**

Positives

Négatives

**Les encourager
Ou les produire**
Ex : éducation,
recherche

Limiter ces externalités
Ex : réglementation
sur la pollution

Biens publics

-Non rivalité
-Non exclusion

↓
Pas DE DEMANDE SOLVABLE

L'Etat doit produire ces biens publics
Ex : défense

Car manque d'atomicité

Monopole

1 O / bcp de D

Oligopole

qq O / bcp D

Manque de concurrence, le prix est défini par l'O et non pas par le marché

**Favoriser la concurrence
et surveiller le marché**
= Politique de la concurrence

Mise en oeuvre d'une politique sociale

Ex : système de protection sociale

Les moyens de pallier la présence d'externalités

- **Les subventions** (*si externalités positives*)
- **Les taxes** (*si externalités négatives*)
- **Les contrats**
- **Les permis négociables**
- **La réglementation publique**
- **Le laissez-faire**

Politiques Agricoles Communes

1962: Création de la PAC

Intensification, spécialisation, compétition:

- Apparitions d'excédents

→ **Production d'externalités**

Crises économiques, sociales et environnementales globales ayant un coût prohibitif

Politiques Agro-environnementales

1985: Livre vert

- Réduire les externalités négatives
- Soutenir les externalités positives

Réformes 2003 et loi d'orientation 2005

Orientation des terres agricoles ?

Statut du fermage? Bail cessible, conditionnalité et DPU...

Distinction de la valeur patrimoniale du bien environnemental

Bail environnemental, RDR, PDRH...

Objectif agricole

← ? →

Objectif environnemental

Evolution des instruments

1^{er} étape: conserver, sauvegarder, protéger

(nature est assimilée au patrimoine)

Politique AE « sanctuarisée »

Instruments
Juridiques
classiques

2^{ième} étape: restauration et gestion

(actions positives sur les composantes de
l'environnement et du territoire)

Idem, mais
AE « grand
public »

3^{ième} étape: développement durable, approche
unilatérale ou contractuelle?

Le contrat
sous
contrainte

(DD conjugue action classique dans le domaine de
l'environnement et du développement éco et social)

Quels sont les instruments juridiques les mieux adaptés à cette évolution? (1)

La vision classique et consensuelle du problème:

- Règles de police

Interdiction et réglementation

- Procédés de servitudes administratives

Prévention des risques, protection du patrimoine naturel,
zones de protection des captages d'eau potable

- La procédure contractuelle

L'unilatéral s'inspire et utilise le processus contractuel
(AE => éco-conditionnalité, idem pour gel des terres)

Quels sont les instruments juridiques les mieux adaptés à cette évolution? (2)

Les limites de la vision classique et consensuelle:

- Des règles de police

Changement d'échelle => contrôles impossibles

(l'efficacité d'une réglementation est proportionnelle aux sanctions préconisées)

- Des procédés de servitudes administratives

Coût élevé => non application de la politique => inefficacité économique, environnementale et sociale

- De la procédure contractuelle

Acte unilatéral négocié => « contractualisation »

Asymétries d'informations => objectifs contractuels flous, donc mal rémunérés, donc peu de contractants

(obligations de moyen Vs obligations de résultat)

Mettre en place des instruments adaptés aux contraintes

Les questions qui se posent:

- Trouver des instruments à l'échelle des territoires concernés,
- Inclure la notion d'effets de seuil,
- Favoriser la coopération entre acteurs,
- Faciliter les conditions de contrôle administratif,
- Répondre à une demande sociale?

Exemple:

La Multifonctionnalité de l'agriculture
dans le PNR du Cotentin et du
Bessin

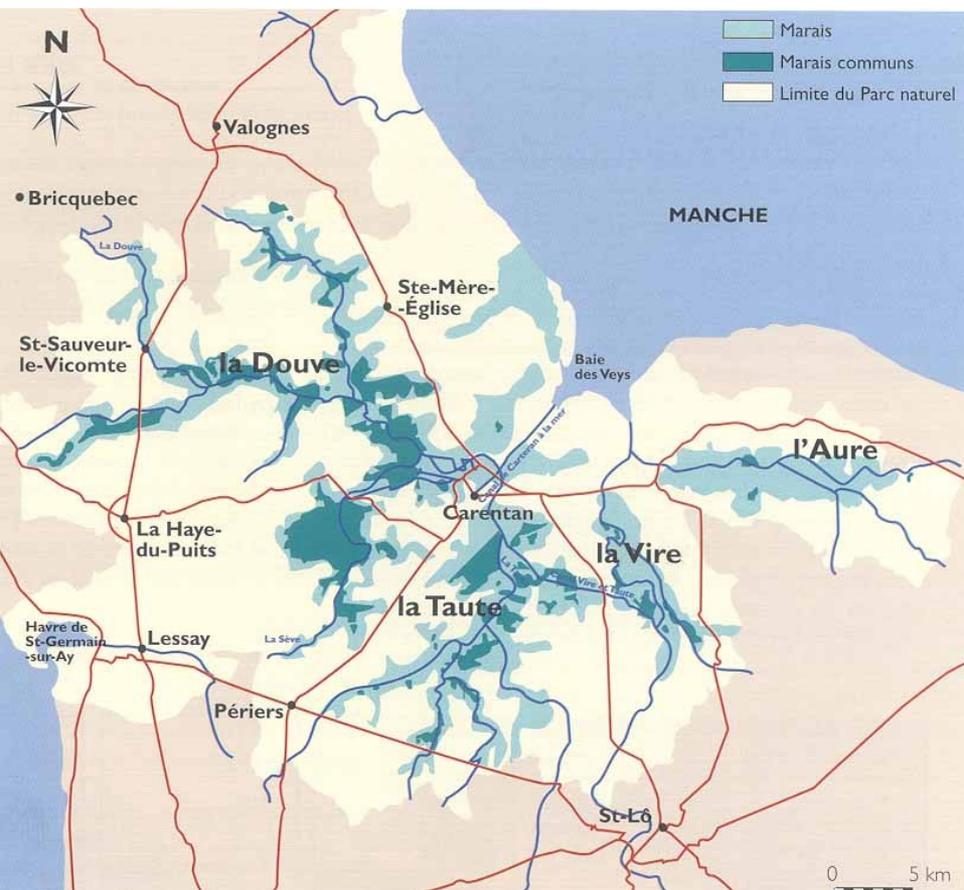
La multifonctionnalité et ses enjeux pour les politiques publiques

- **La multifonctionnalité**: l'agriculture produit de façon jointe des biens marchands et non marchands dont certains ont les caractéristiques de biens publics.
- Reconnaissance de ce concept en France avec la LOA de 1999.
- **Principal enjeu pour les politiques publiques** : rémunérer ces biens non marchands de manière la plus efficace possible.

Fonctions reconnues de l'agriculture

- 1/ Fonction marchande de production de biens,
- 2/ Fonction sociale de maintien, voire de développement de l'emploi,
- 3/ Fonction territoriale et sociale d'occupation et d'aménagement de l'espace,
- 4/ Fonction environnementale de protection des ressources,
- 5/ Fonction de sécurité alimentaire.

Présentation du territoire des marais du Cotentin et du Bessin.

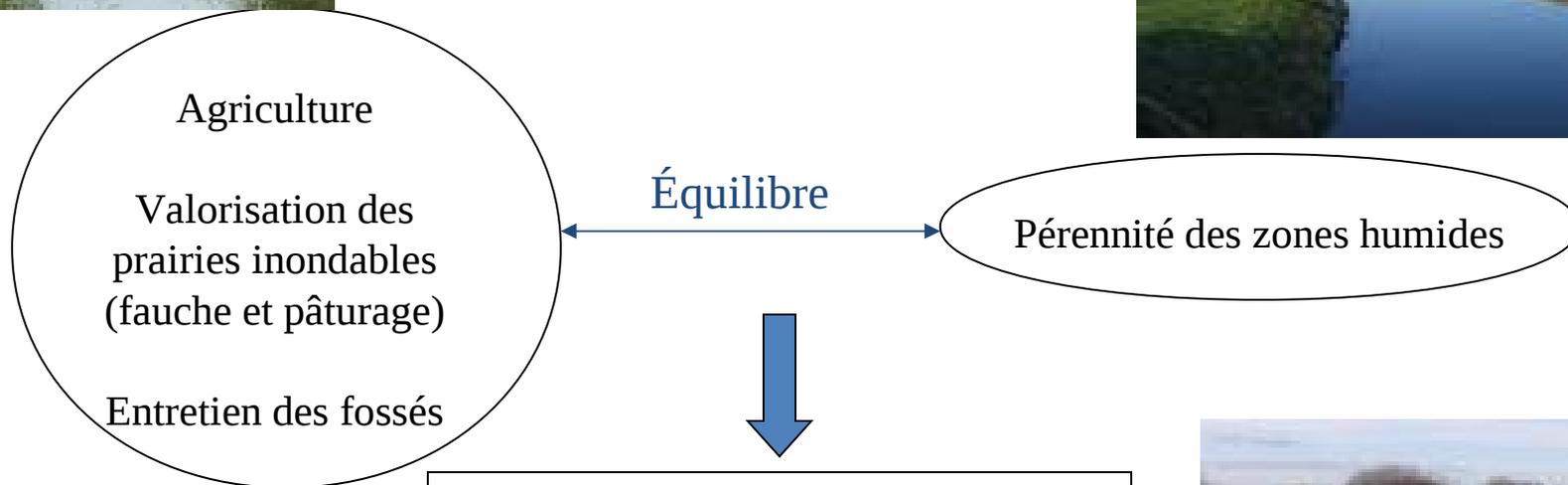


- 25 000 ha de marais
- des ressources en eau importantes et auto-régulées
- une biodiversité remarquable: « site RAMSAR »
- des paysages spécifiques

Les marais du Cotentin et du Bessin: un territoire par nature multifonctionnel



Gestion du niveau
d'eau



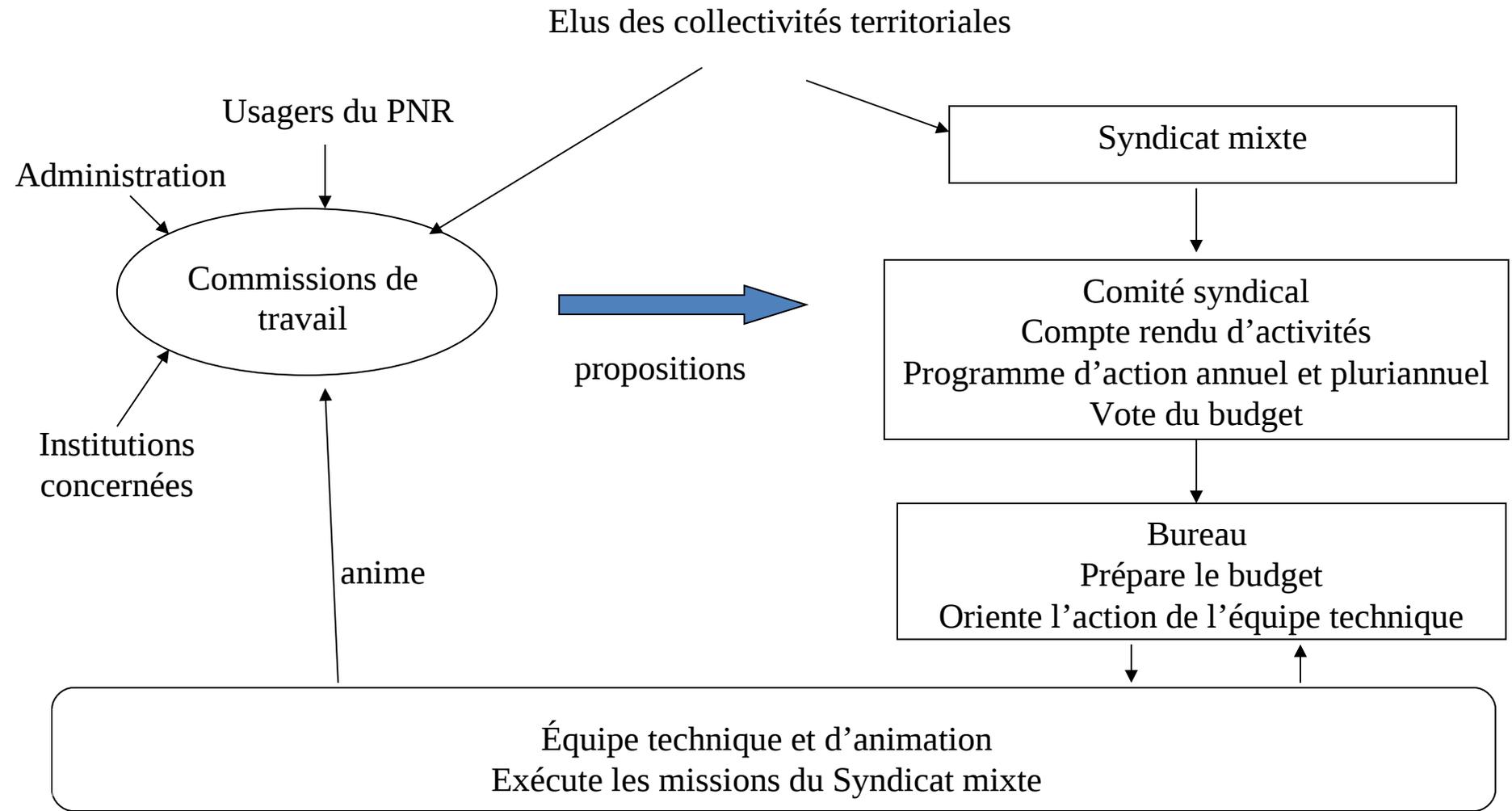
Aménités rurales:
-Entretien du Paysage
-Maintien de la biodiversité
-Fonction hydrologique des marais



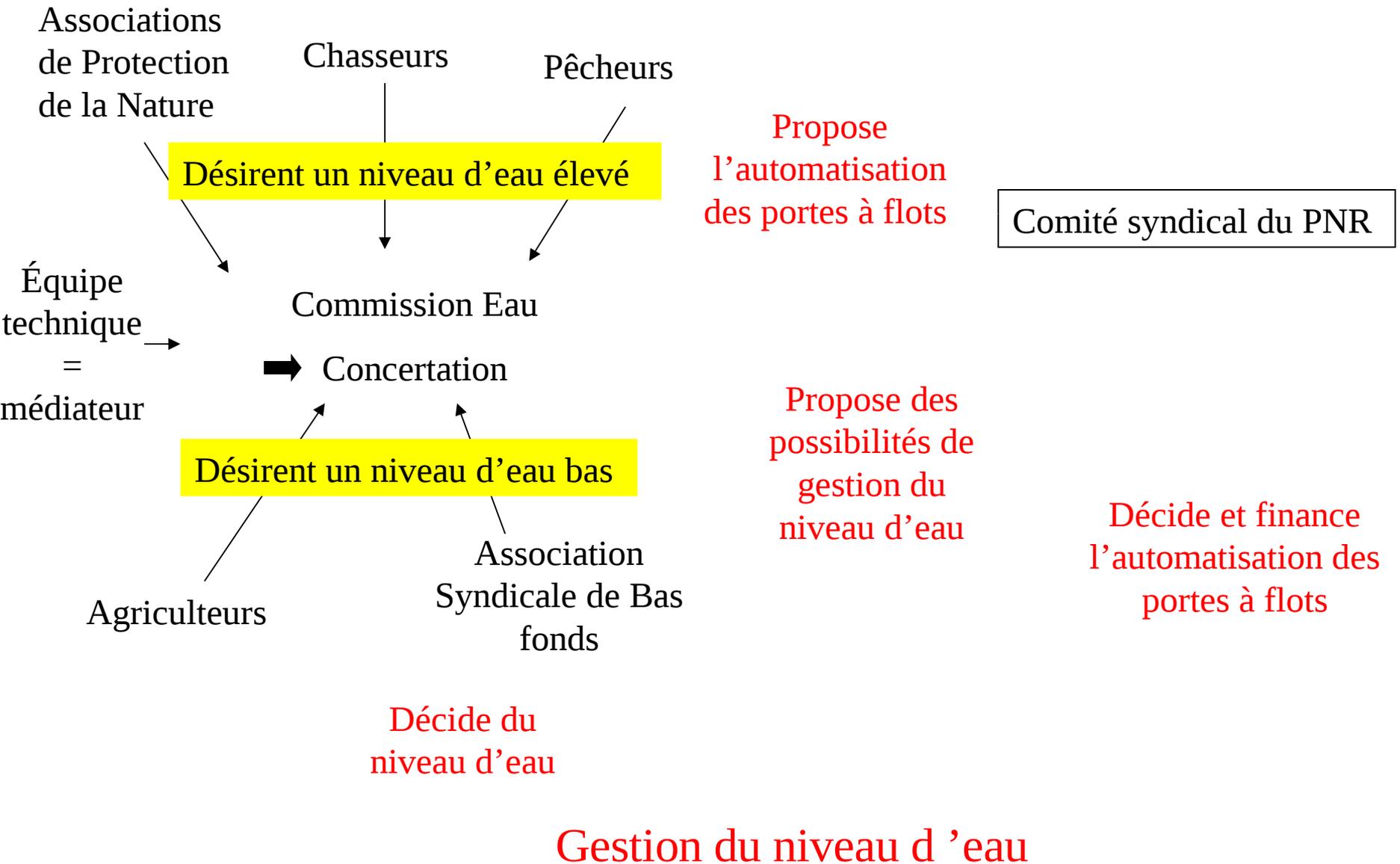
Activités économiques et de loisirs (tourisme,
chasse, pêche, randonnée...)

Le PNR MCB : une institution à même de répondre aux enjeux de la multifonctionnalité?

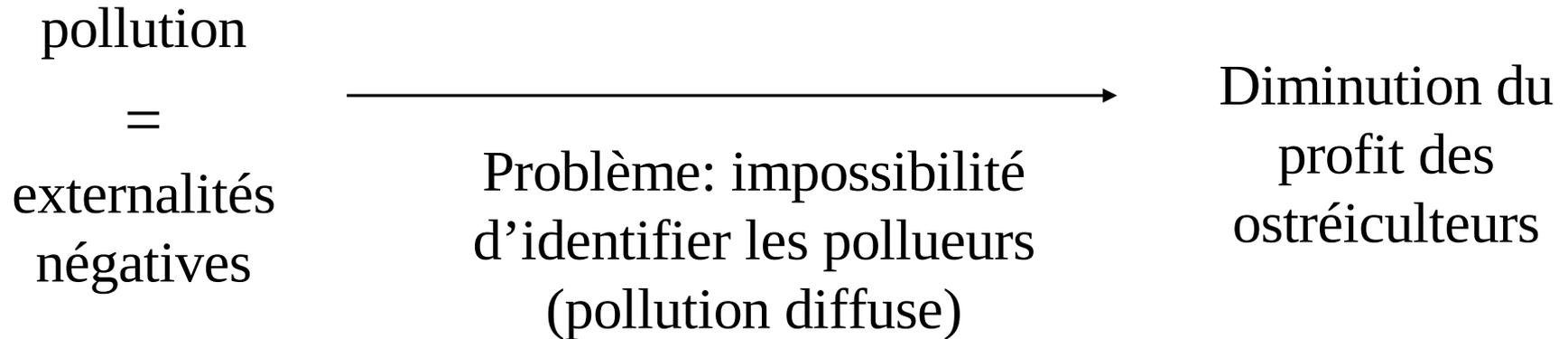
- Un fonctionnement basé sur la démocratie participative



Exemple de la gestion des niveaux d'eau.



Le problème de la pollution de l'eau de la Baie des Veys



Mise en place de contrats pour limiter les émissions des agriculteurs, des industries, des collectivités territoriales qui contribuent à la pollution.

Pourquoi le PNR ?

- légitimité sur les questions environnementales
- expérience de la concertation
- une opération délaissée par les institutions traditionnelles

Obligations contractuelles

- Les politiques publiques basées sur des obligations de résultats produisent une incitation à la création d'observatoires; c'est moins le cas pour celles basées sur des obligations de moyens.

Politiques avec obligation de moyens en terme de pratiques

- Conséquences de l'incertitude concernant les impacts environnementaux induits à la charge de la collectivité
- Faible incitation du régulateur à payer cher les obligations de moyens
- Exploitation des asymétries d'information par les agriculteurs
 - Efficacité faible
 - Incitations faibles à fournir et à partager l'information pour accroître les connaissances

Politiques avec obligation de résultats en terme d'impact environnemental

- Partage des conséquences de l'incertitude concernant les impacts environnementaux entre la collectivité et les agriculteurs
- Solidarité et incitations fortes pour réduire les incertitudes
 - Mécanisme de rémunération à construire: partage des droits sur les bénéfices
 - Problèmes liés à l'évaluation des bénéfices et à la gestion des fonds publics