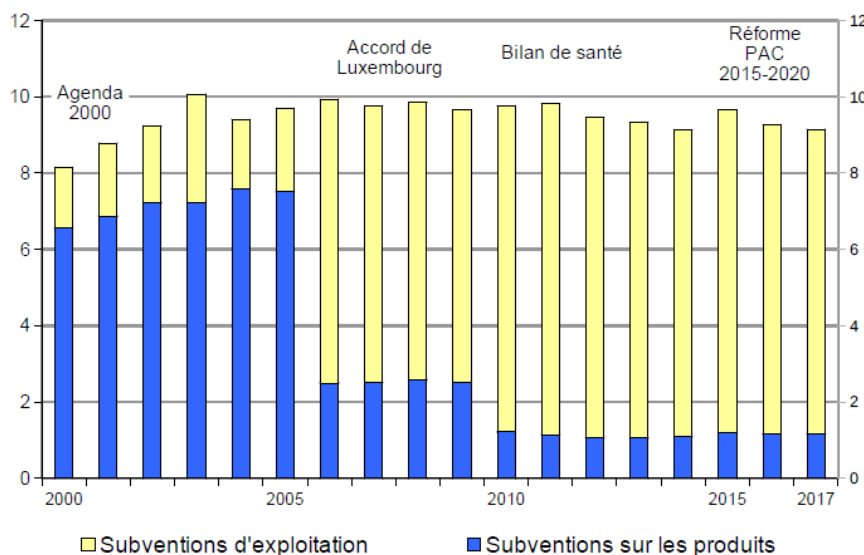


Synthèse n°34, Octobre 2018

Politique agricole commune et prix de l'environnement

Coût social des nuisances et rémunération des services rendus

1. Si l'on écarte les coûts de la protection sociale des agriculteurs et les crédits budgétaires support, les concours publics à l'agriculture (subventions et allègements de charges) atteignaient 13Mds€ en 2017 (cf. tableau en annexe), les aides (7Mds€) de la politique agricole commune (PAC) en constituant un peu plus de la moitié¹. A titre de comparaison, la valeur ajoutée brute de l'agriculture française s'élevait à 29,5 Mds€ cette même année² pour environ 450000 exploitations. Le maintien de ces concours publics à un niveau élevé a constitué un objectif majeur de notre politique agricole ces dix dernières années. De fait, les subventions se sont maintenues à un haut niveau (cf. graphique 1).



graphique 1 : subventions à l'agriculture, en Mds€, source SSP-Agreste

Le budget affecté à la PAC est aujourd'hui en question dans le cadre de la négociation du futur cadre financier européen pour la période 2021-2027, dans un contexte où le Brexit

¹ Cf. Comptes de l'agriculture et Agreste Dossiers n°44, 2018

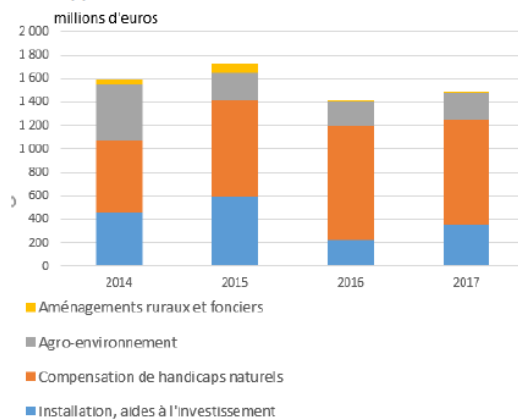
² Celle-ci incluant 1,2Mds€ de subventions sur les produits.

notamment oblige à réévaluer les priorités budgétaires européennes. En tout état de cause, il est important, comme pour toute politique de subventions publiques, de s'assurer que les aides orientent efficacement les choix des agriculteurs et sont bien ciblées. Or, suggérer que l'efficacité socio-économique de la PAC (comme d'ailleurs des politiques nationales en ce domaine) serait souvent devenue incertaine relève de l'euphémisme.

En particulier, les aides à la surface se capitalisent dans le foncier, ce qui implique qu'elles bénéficient aux propriétaires, y compris à ceux extérieurs au secteur. Ces aides apparaissent aussi comme des barrières à l'installation coûteuses. Certes, la PAC actuelle n'envoie plus, comme par le passé, de signaux incitant à produire trop et sans se soucier de la qualité. Mais elle reste marquée par son contexte originel dans lequel l'Europe, en reconstruction, était importatrice nette de produits alimentaires et confrontée à des problèmes de sécurité d'approvisionnement prégnants. Cependant, ces problèmes ont changé de nature (ou au moins nécessitent une réévaluation rigoureuse). Aujourd'hui, l'Europe est devenue le premier exportateur mondial et a des échanges équilibrés en ce domaine. Le commerce de produits agricoles et agro-alimentaires demeure aussi un point fort de notre commerce extérieur (avec un excédent de 6Mds€ en 2017, soit un taux de couverture de 110%, contre 88% pour l'ensemble de notre commerce). Cependant, les réformes successives de la PAC ont plus corrigé les distorsions résultant de sa conception initiale, qu'elles n'ont construit un cadre alternatif pérenne³.

2. De plus, alors que l'on se situe dans un contexte d'érosion du capital naturel, précieux pour les producteurs eux-mêmes⁴ et dont le sol est un facteur essentiel, les pressions persistantes de l'agriculture sur l'eau et l'air (tant dans son approvisionnement que dans les rejets dans le sol), notamment les émissions de gaz à effet de serre, persistent. Alors que les exigences des consommateurs sur les modes de production des aliments qu'ils consomment s'accroissent, les tentatives de verdissement de la PAC apparaissent comme un échec retentissant⁵. D'une part, les aides du second pilier « agri-environnementales et climatiques » n'ont jamais pris leur essor (cf. graphique 2, pour ce qui concerne la France).

Graphique 2 : Évolution des principaux soutiens au titre du développement rural.



Source : MAA/SSP.

³ Pour la documentation des faits stylisés rappelés de ce paragraphe cf bibliographie associée à l'article « Vers une PAC renouvelée en soutien à une agriculture durable », JC.Bureau (2018). Cette synthèse reflète la discussion de la présentation de cette note au Conseil.

⁴ Cf. rapport de la Banque mondiale sur le développement (2008).

⁵ Cf. JC.Bureau (2018), op.cit. et le rapport spécial de la Cour des comptes européenne n°21/2017 « Greening a more complex income support scheme, not yet environmentally effective ».

Ne satisfaisant, ni les groupes de pression agricoles, ni les environnementalistes, le budget du second pilier a ainsi été réduit lors de la dernière réforme et cette tendance risque de se poursuivre au double-niveau des choix européens et nationaux. D'autre part, le verdissement du premier pilier, avec l'instauration du paiement vert en 2013, ne semble pas avoir eu d'impact significatif sur les pratiques. En l'état, il apparaît ainsi que, non seulement la distribution des aides directes de la PAC ne bénéficie pas aux exploitations agricoles les plus favorables à l'environnement, mais que celles-ci perçoivent le moins d'aides par hectare⁶, et souvent avec des retards aggravant leurs difficultés financières.

3. Dans ces conditions, la définition du cadre financier pour la période 2021-2027 de la PAC doit considérer non seulement le niveau de son budget et notre taux de retour, mais aussi sa performance en termes de ciblage et d'efficacité. En effet, il faut souligner à quel point les modalités du soutien à l'agriculture comptent : pour orienter les choix de production, pratiques et recours aux différents intrants des agriculteurs ; et pour assurer le développement des produits et des filières qui seront demain les plus rentables, mais ne peuvent prospérer tant que les produits « moins (ou pas) verts » sont autant, si ce n'est plus, subventionnés, et que les impacts en termes de nutrition et de santé des différents produits et régimes alimentaires demeurent insuffisamment lisibles pour les consommateurs.

Pour autant, dans un contexte de budget européen global contraint, on peut craindre que les pressions à l'allègement des exigences environnementales soient très fortes, conduisant *in fine* à une politique ne satisfaisant que la propriété foncière, et, ayant perdu toute légitimité : en d'autres termes, le scénario dans lequel on se résigne, encore une fois, à se concentrer sur la défense du niveau du budget de la PAC, alors que ceci ne prépare pas l'avenir de notre agriculture. Le scénario ambitieux pour celle-ci, et pour le projet européen, remettrait plutôt sur le métier la définition de « paiements pour l'environnement », faisant basculer le soutien d'une logique de transfert à la rémunération de services environnementaux explicites : la rémunération des services environnementaux demeure la voie à privilégier pour soutenir une agriculture durable, que l'on envisage son soutien au niveau européen ou national.

4. Suivant cette approche, il convient de développer les contrats pour la fourniture de biens publics en lien avec la production de services écosystémiques : biodiversité agricole, qualité de l'eau et préservation de sa ressource, stockage du carbone, prévention des incendies...⁷.

Cette démarche a pour condition d'être capable de mesurer (en termes monétaires) la valeur de ces services pour la société et de concevoir les mécanismes correspondants de « paiements pour service environnementaux (PSE⁸) ». Le travail d'évaluation à réaliser pour cela, aux deux niveaux de l'évaluation et du « *design* » des instruments, ne saurait être sous-estimé. Cependant, l'économie appliquée a suffisamment progressé en ces domaines depuis une quinzaine d'années pour que cette approche soit opérationnelle⁹. Le rapport Chevassus-au-Louis (2009) sur la valeur économique des services éco-systémiques en avait déjà fait un premier état des lieux, qui montrait que la rémunération correspondante pouvait représenter des valeurs tout-à-fait significatives.

⁶ Kirsch A. et al. "Direct Subsidies and Environment: Questioning Common Agricultural Policy", *Economie rurale*, 2017

⁷ Cf. J.C. Bureau, *op.cit.* qui suggère aussi que ce type de soutien serait non seulement favorable en soi pour rendre notre agriculture moins exposée aux risques de marché, mais qu'il l'inciterait aussi à faire des choix de diversification plus résilients.

⁸ Cf. référence CEDD n°17 sur les PSE, et n° 24,27 sur la biodiversité et les marchés de compensation, et la synthèse n°14 sur les quotas de pêche ; ou (JEEM) <https://www.science.direct.com/science/article/pii/S0095069612000952?via%3Dihub>

⁹ Cf. notamment, Allen et al., « Biodiversity protection through results based remuneration of ecological achievement », rapport pour la DG-ENV B2/ETU/2013/0046, IEEP

5. La rémunération de ces services au niveau approprié doit aller de pair avec la tarification des nuisances, pour orienter efficacement les choix dans une logique de performance globale. En effet, on ne peut subventionner la dépollution sans s'assurer que les incitations à la prévention sont en place. L'adage « *primum non nocere* » vaut évidemment. Plus fondamentalement, en l'absence de tarification des nuisances, les systèmes productifs demeurent « verrouillés ». Il faut cependant corriger deux malentendus concernant la fiscalité écologique (ou les marchés de quotas).

6. Le premier est que ce n'est pas quand on dispose de solutions établies pour éliminer totalement et à faible coût certaine nuisance que se trouve le domaine d'excellence de la fiscalité environnementale incitative : là il suffirait d'interdire ou de fixer des normes. C'est au contraire quand les situations sont diversifiées et qu'il faut pousser tout un chacun à mobiliser les meilleures approches, chaque acteur devant conserver toute latitude sur les moyens. Ceci peut-être illustré à propos des trois problèmes majeurs, du climat des nitrates, et des pesticides¹⁰ :

-gaz à effet de serre. Le schéma ci-dessous montre que les mécanismes par lesquels l'agriculture impacte le climat sont multiples, déterminant autant de niveaux d'action possibles (cf. tableau ci-dessous).

Catégories de l'inventaire	GES	Variables d'activité	Emissions (en CO ₂ e*)
1.A.4.c Agriculture, sylviculture, pêcheries	CO ₂ , N ₂ O, CH ₄	Energie consommée dans le secteur sous diverses formes (liquide, solide, gaz, biomasse)	10,88 Mt CO ₂ e
4.A Fermentation entérique	CH ₄	Effectifs animaux (bovins lait, bovins viande, ovins, caprins, porcins, équins, ânes)	28,60 Mt CO ₂ e
4.B Emissions liées à la gestion et au stockage des effluents d'élevage	CH ₄ N ₂ O	Effectifs animaux (bovins lait, bovins viande, ovins, caprins, porcins, équins, ânes) Quantités d'azote contenu dans les effluents par type de gestion des effluents (lisier, fumier)	18,87 Mt CO ₂ e
4.C Riziculture	CH ₄	Surfaces en riz	0,11 Mt CO ₂ e
4.D Sols agricoles	N ₂ O	Apports d'azote aux sols agricoles sous diverses formes (engrais azotés de synthèse, effluents d'élevage, résidus de cultures, légumineuses, boues de stations d'épuration)	46,74 Mt CO ₂ e
4.F Brûlage des résidus agricoles au champ	CO ₂ , N ₂ O, CH ₄	Quantités de résidus brûlés	0,03 Mt CO ₂ e
5 UTCF (conversion de prairies en cultures ou de terres agricoles vers d'autres usages, et inversement)	CO ₂ , N ₂ O, CH ₄	Surfaces concernées par des changements d'usage	8,91 Mt CO ₂ e

* PRG de 1995 (encore utilisés en 2010 par le CITEPA) : PRG_{CO2} = 1, PRG_{CH4} = 21, PRG_{N2O} = 310

Les émissions sont exprimées en tonnes dans ce document.

1 Mt (mégatonne) = 10⁶ t (tonnes) ; en unité internationale 1 t = 1 Mg (mégagramme)

Tableau 1. France 2010 : émissions de GES du secteur agricole, y compris la consommation d'énergie (CITEPA 2012)
(Inventaire national réalisé selon les règles définies par le GIEC en 1996)

A cet égard, les estimations de courbes de coûts marginaux d'abattement de ces émissions réalisées par l'Inra (2013) montrent que des réductions substantielles peuvent être réalisées « à technologies données » : « Ce travail a mis en évidence un potentiel d'atténuation important des émissions du secteur agricole à l'horizon 2030, lié uniquement à des leviers techniques, sans remise en cause des systèmes de production, de leur localisation et des niveaux de production, limité à 10 actions majeures et avec une approche prudente conduisant probablement à une sous-estimation du potentiel d'atténuation effectif ». Par ailleurs, elles

¹⁰ Voir aussi « Earth at Risk », ch.2 (« The ubiquitous waste and growing scarcity of water and soil »), C.Henry, 2017, Columbia U.P.

documentent le cas-typique où la tarification des émissions est nécessaire pour que les réductions soient mobilisées « par ordre de mérite ».

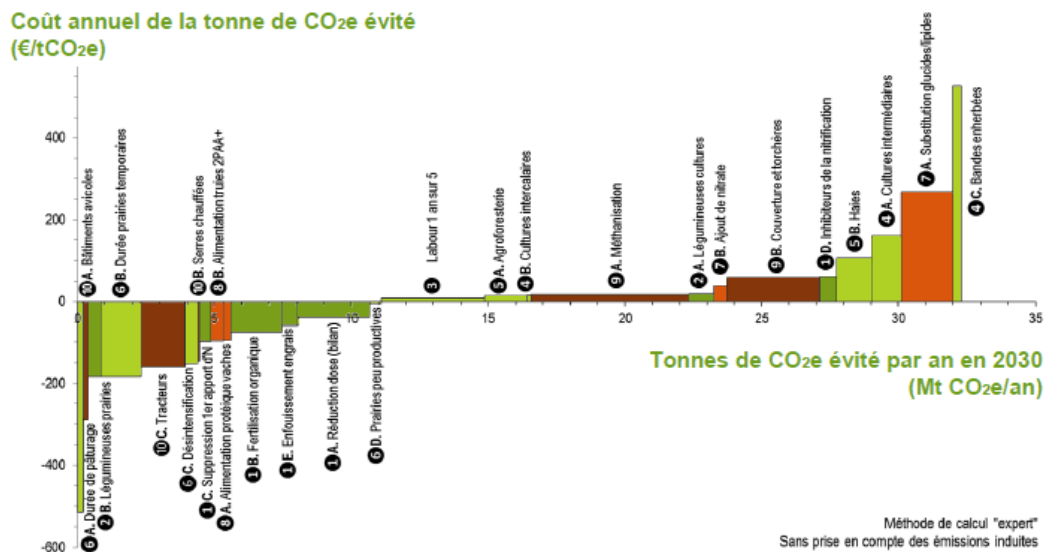
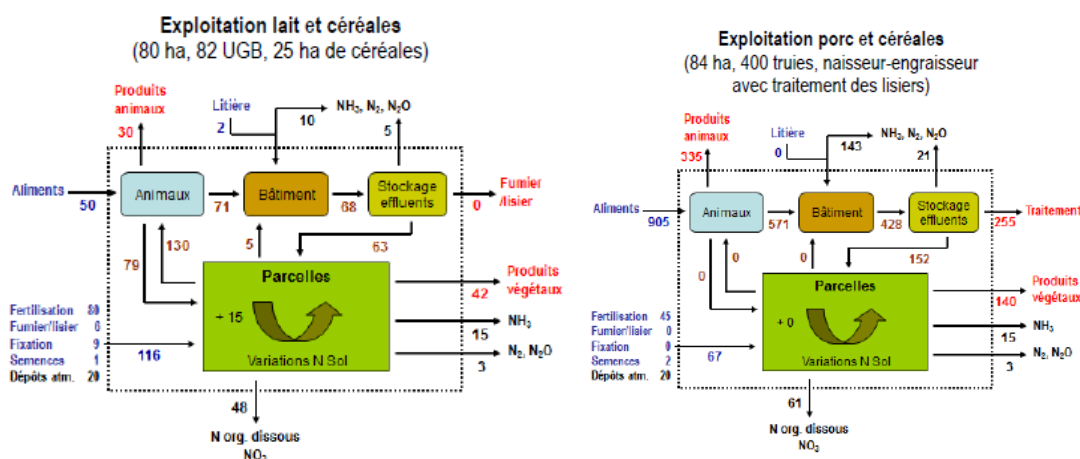


Figure 2 : Coût (en euros par tonne de CO_{2e} évité) et potentiel d'atténuation (en millions de tonnes de CO_{2e} évité) des 26 sous-actions (d'après Pellerin *et al.*, 2013)

-azote. Evidemment, il ne s'agit pas d'empêcher l'augmentation de la productivité agricole, mais de réduire la pollution, notamment celle associée aux excédents. Là encore, l'efficacité résulte d'interactions complexes, avec des situations très hétérogènes selon les exploitations, comme l'illustrent les schémas ci-dessous sur les flux d'azote, tirés de l'Esco de l'Inra sur « azote et élevage » (2012), qui soulignait que : « Les plus fortes pressions azotées se situent dans territoires qui combinent des productions de ruminants et de monogastriques, les quantités d'azote contenues dans les effluents y dépassant parfois largement les capacités d'absorption des surfaces agricoles sur lesquelles elles peuvent être épandues et valorisées par les végétaux. Inversement d'autres territoires d'élevage, plus extensifs, connaissent des pressions azotées très faibles ».

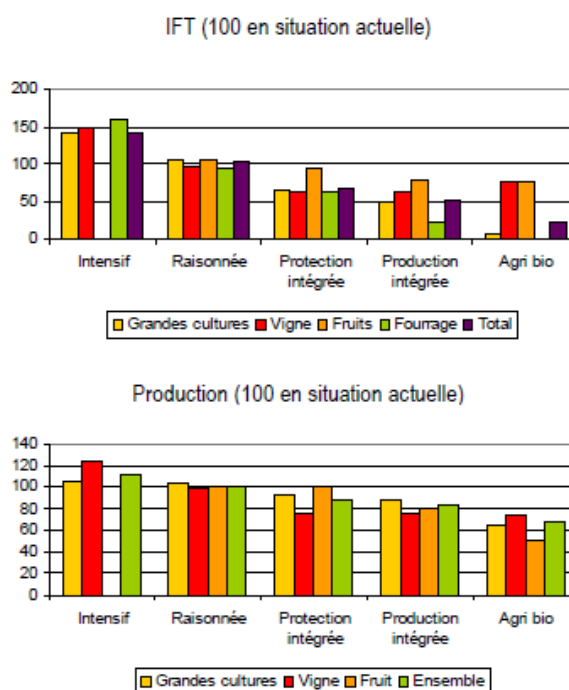


Les options pour réduire les impacts sont donc là encore à optimiser, des normes uniformes risquant d'être très inefficaces. Et il importe de laisser aux acteurs leur liberté de moyens, ce que vise justement la mise en place d'incitations économiques : « la littérature fournit de nombreuses pistes d'actions pour mieux valoriser l'azote. Les marges de progrès visent à limiter les sources d'inefficacité aux niveaux des différents ateliers (troupeaux, bâtiments,

stockage et épandage des effluents, systèmes de cultures et systèmes fourragers) et les risques de transferts de pollution entre les ateliers ».

-pesticides. Les études Ecophyto RetD (2010) et les évaluations récentes de l’Inra du plan Ecophyto montrent, là encore, des situations et leviers d’action diversifiés, justifiant le recours au signal-prix. Ces études montrent aussi la possibilité de combiner la tarification des nuisances avec d’autres instruments pour assurer que la meilleure orientation des choix de production n’affecte pas la compétitivité du secteur (cf. graphiques ci-dessous qui mettent en regard les possibilités de réduire l’usage des pesticides et leurs impacts sur la production).

Evolution de la pression pesticide et du volume de la production, selon les niveaux de rupture



7. En effet, le second malentendu concerne l’impact sur la compétitivité de l’agriculture car, contrairement à ce qui est souvent répété, l’objectif de la tarification des atteintes à l’environnement n’est pas d’affecter la compétitivité de la « ferme » France, mais d’établir une compétitivité relative de ses différentes filières qui reflète leur valeur sociale.

De plus, il est possible de maintenir la compétitivité globale de celle-ci en redistribuant la recette, comme ont su le faire, par exemple, les suédois pour la tarification des Nox. Les solutions pour une fiscalité écologique compétitive sont bien connues maintenant et peuvent être appliquées à ce secteur (Cf. « Un pacte fiscal écologique pour accélérer la transition écologique et solidaire : références économiques ». CEDD, 2018). Dans cette perspective, l’étude Ecophyto RetD de l’Inra montrait qu’ : « un système de taxation des pesticides avec redistribution aux producteurs des recettes de la taxe incite à la réduction de l’utilisation des pesticides, tout en compensant globalement pour les producteurs la diminution de marge induite par la taxe ».

L’approche actuellement retenue en pratique a privilégié plutôt le mécanisme alternatif de certificats d’économies. Le groupe de travail du Comité pour l’économie verte, qui s’y était intéressé en 2015, avait identifié un ensemble de conditions nécessaires pour en assurer

l'efficacité. Il insistait en particulier sur le besoin d'en organiser l'évaluation la plus rigoureuse, certains membres du Comité jugeant souhaitable de poursuivre en parallèle l'étude des conditions de son évolution vers une obligation de résultat, associée à la liberté des moyens pour y parvenir.

Annexe : Evolution des concours publics à l'agriculture sur le budget national et européen (source MAA/SSP)

CONCOURS PUBLICS (en millions d'euros courants)	2014 exécuté	2015 exécuté	2016 exécuté	2017 exécuté	Évolution 2017/2016 en %
Agriculture et développement rural	12 599,6	12 508,7	13 355,8	12 988,2	-2,8
Marchés et revenus agricoles	10 865,5	10 644,6	11 712,4	11 251,0	-3,9
Aides directes	7 334,0	6 743,3	7 078,0	6 932,9	-2,0
Paievements de base et majorations	6 307,7	5 531,5	5 928,4	5 788,7	-2,4
Aides liées aux produits	1 026,3	1 211,8	1 149,6	1 144,1	-0,5
Aides de marché	777,3	795,8	720,5	727,0	0,9
Interventions sur les marchés	38,6	37,3	40,0	45,4	13,7
Organisation des filières	383,3	396,8	358,9	362,8	1,1
Modernisation des filières	234,5	238,6	216,5	233,6	7,9
Appui technique, génétique ...	24,9	24,6	22,4	14,4	-35,6
Promotion communication qualité	96,0	98,5	82,8	70,7	-14,5
Irrégularités, apurements, litiges	15,0	-36,0	-43,9	-206,1	
Gestion des aléas de production	92,5	143,1	204,5	135,8	-33,6
Calamités	21,7	47,6	113,5	44,3	-61,0
Assurance récolte	70,8	95,5	91,0	91,6	0,6
Allègements de charges	2 646,7	2 998,4	3 753,3	3 661,4	-2,4
Fiscales	1 607,3	1 628,2	1 826,2	1 799,9	-1,4
Sociales	1 027,0	1 313,0	1 699,0	1 771,0	4,2
Financières (FAC, restructuration de dette, trésorerie...)	12,4	57,3	228,1	90,5	-60,3
Développement rural et environnement	1 599,5	1 729,1	1 415,8	1 498,3	5,8
Installation, Cessation, Aides à l'investissement	462,8	587,8	223,2	357,9	60,3
Compensation de handicaps naturels (IcHN)	613,6	827,6	971,5	892,7	-8,1
Mesures agro-environnementales et climatiques (MAEC)	477,6	238,0	205,2	226,6	10,5
Aménagements ruraux (hydraulique, foncier), emploi rural	40,1	70,9	11,5	16,7	45,9
Activités hippiques	5,4	4,8	4,4	4,3	-2,1
Sécurité sanitaire des végétaux et des animaux	134,6	135,0	227,6	239,0	5,0
Service public de l'équarrissage	11,7	4,7	4,4	2,6	-40,6
Lutte contre les maladies des végétaux et des animaux	122,9	130,3	223,2	236,4	5,9

* les données 2016 ont été légèrement révisées par rapport à la version publiée le 6 juillet 2017

Source: MAA/SSP

Conseil économique
pour le
développement durable
Tour Sequoia
92055 La Défense Cedex
Tel. : 01.40.81.21.22
Directeur de la
publication
Dominique Bureau