

# Revue

N° 7  
FR

Printemps 2011

# rurale de l'UE

Le magazine du réseau européen de développement rural



Biens publics et développement rural



Commission européenne  
Agriculture et développement rural



**Rédacteur en chef:** Rob Peters, chef d'unité — Réseau européen et suivi de la politique de développement rural, direction générale de l'agriculture et du développement rural, Commission européenne

**Comité de rédaction:** services de la DG Agriculture et développement rural, présidés par Antonis Constantinou, directeur — Programmes de développement rural II

**Auteurs et contributeurs:** Angelo Strano, Tim Hudson, Adrian Neal, Jacqui Meskell, David Baldock, Kaley Hart, Nathaniel Page, Clunie Keenleyside, Ewa Bloch, Eamon O'Hara, Wendy Jones, Marili Parissaki, Andrew Howard, Anja Hayes, Stephen Gardner, Alan Buckwell

**Droits d'auteur relatifs aux photographies:** Union européenne, 1995-2011, Tim Hudson, Guy Beaufof EFNCP, BirdLife International, Koen De Rijck, Tibi Hartel, Nat Page, Clunie Keenleyside, Hedenässets Närvärme AB, Fabio Cossu, National Fund Wicken Fen, Clare Farm Heritage Tours Co-op, Świętokrzyskie Biuro Rozwoju — Regionalnego w Kielcach, point de contact RE DR, Martin Scheele, Eneli Viik, Iiri Selge, Miltiadis Gaitanas, Fotini Epiphaniou, Raluca Barbu, Oxforell, John Carey

**Nous vous invitons à vous abonner aux publications du réseau européen de développement durable à l'adresse suivante:**

**<http://enrd.ec.europa.eu>**

**Vous pouvez également commander gratuitement un exemplaire sur papier via le site internet EU Bookshop:**

**<http://bookshop.europa.eu>**

Le contenu de la publication *Revue rurale de l'UE* ne reflète pas nécessairement l'opinion officielle des institutions de l'Union européenne.

La *Revue rurale de l'UE* est publiée en six langues officielles (allemand, anglais, espagnol, français, italien et polonais).

Manuscrit finalisé en mars 2011. La version originale est le texte anglais.

© Union européenne, 2011

Reproduction autorisée, moyennant mention de la source

Pour de plus amples informations sur l'Union européenne, consultez le site <http://europa.eu>



*Printed in Luxembourg*

Imprimé sur papier recyclé ayant reçu le label écologique de l'UE pour papier graphique (<http://ec.europa.eu/ecolabel/>)

*Le contenu de la présente publication est donné uniquement à titre d'information et n'est pas juridiquement contraignant.*

## Avant-propos

- AVANT-PROPOS.....4

## Les zones rurales à la loupe

- AGRICULTURE EUROPÉENNE ET BIENS PUBLICS.....6

## Développements ruraux

- LA FOURNITURE DE BIENS PUBLICS ENVIRONNEMENTAUX PAR L'AGRICULTURE ..... 14
- IMPORTANCE DES SYSTÈMES AGRICOLES À HAUTE VALEUR NATURELLE  
DANS LA FOURNITURE DE BIENS PUBLICS ..... 20
- RÔLE DE LA SYLVICULTURE DANS LA PRODUCTION DE BIENS PUBLICS..... 28
- LA DIMENSION SOCIO-ÉCONOMIQUE ET CULTURELLE DES BIENS PUBLICS FOURNIS  
PAR L'AGRICULTURE ET LE DÉVELOPPEMENT RURAL ..... 36

## Tour d'horizon du monde rural

- LA POLITIQUE PUBLIQUE EN SOUTIEN AUX BIENS PUBLICS:  
ANALYSE PAR LE RÉSEAU EUROPÉEN DE DÉVELOPPEMENT RURAL .....42

## Citoyens ruraux

- DÉVELOPPER LES HABITATS SEMI-NATURELS ESTONIENS EN TANT QUE BIENS PUBLICS.....48
- PROMOUVOIR LA QUALITÉ DE LA VIE DANS LES ZONES RURALES GRECQUES.....52

## La recherche rurale

- RECONNAÎTRE LA DIVERSITÉ RÉGIONALE EST CRUCIAL POUR LA POLITIQUE  
DE DÉVELOPPEMENT RURAL: PROJET TERESA..... 56
- LES EFFETS POTENTIELS DE LA RÉFORME DE LA PAC APRÈS 2013: LE PROJET TOP-MARD.....60

## Perspectives de développement rural

- GROS PLAN SUR LES BIENS PUBLICS EN AGRICULTURE.....64

### Illustrations

- ILLUSTRATION 1 — SOUTIEN PUBLIC EN FAVEUR DES BIENS PUBLICS..... 10
- ILLUSTRATION 2 — PROBABILITÉ DE LA PRÉSENCE DE TERRES AGRICOLES À HVN DANS L'EU-27.....23
- ILLUSTRATION 3 — RÉPARTITION DES FORÊTS EN EUROPE D'APRÈS  
LA BASE DE DONNÉES CORINE LAND COVER (CCC), 2000.....29
- ILLUSTRATION 4 — CYCLE DU CARBONE FORESTIER..... 31
- ILLUSTRATION 5 — MESURES EN FAVEUR DE LA SYLVICULTURE DE TOUS LES PDR  
SUR LA PÉRIODE 2007-2013 — OCCURRENCES ET DÉPENSES AVANT LE «BILAN DE SANTÉ» DE LA PAC..... 32
- ILLUSTRATION 6 — QUELQUES BIENS PUBLICS ÉTUDIÉS PAR LE GTT3 .....43

# Avant-propos





Le concept de «biens publics» a gagné en popularité ces dernières années, tant dans l'Union européenne (UE) qu'ailleurs dans le monde. Néanmoins, il semble parfois que la signification de cette expression reste nébuleuse. Qu'entend-on par «biens publics»? En quoi sont-ils différents des «biens privés»? Jusqu'où doit aller leur définition? Et quel est le rapport entre les biens publics et la politique publique? Ce septième numéro de la *Revue rurale de l'UE* répond à ces questions et explore d'autres enjeux liés au débat actuel sur les «biens publics».

Les «biens publics» sont essentiellement des éléments qui profitent à la population, qui ne peuvent être achetés sur le marché et pour lesquels aucune contrepartie n'est exigée (c'est-à-dire, l'interaction habituelle de l'offre et de la demande), mais qui sont valorisés par la société dans son ensemble. Des politiques publiques doivent combler cette lacune.

La politique de développement rural et agricole de l'UE constitue un levier d'action indispensable à la fourniture d'un vaste éventail de biens publics dans les zones rurales à travers toute l'Europe. Elle est déterminante pour la mise en place de mesures incitatives visant, entre autres, à promouvoir les actions environnementales pour garantir la santé et la

qualité de l'environnement rural et des campagnes, à soutenir la viabilité et le dynamisme des zones rurales, à garantir la sécurité alimentaire par la bonne gestion des terres et des autres ressources et la sauvegarde des compétences nécessaires en milieu rural, ainsi qu'à protéger la biodiversité des terres agricoles et, notamment, la richesse de la diversité génétique des races d'animaux d'élevage et des variétés de cultures locales.

La communication de la Commission européenne intitulée «La PAC à l'horizon 2020: alimentation, ressources naturelles et territoire — relever les défis de l'avenir», qui met en évidence les options possibles pour la future politique agricole commune (PAC), envisage expressément de renforcer le rôle de la politique de développement rural et agricole pour soutenir la fourniture de «biens publics», en insistant sur le fait que «l'agriculture et la foresterie jouent un rôle clé dans la production de biens publics, et notamment de biens environnementaux que constituent, entre autres, les paysages, la biodiversité des terres agricoles, la stabilité du climat et une résilience accrue aux inondations, à la sécheresse et aux incendies».

Ce septième numéro de la *Revue rurale de l'UE* se penche donc sur la manière dont les politiques de développement rural et agricole de l'UE promeuvent,

concrètement, la fourniture de biens publics. Il étudie les avancées réalisées en la matière, explore les contributions des programmes de développement rural (PDR) des États membres et s'intéresse aux implications possibles pour la politique rurale actuelle et future.

Après une introduction détaillée sur le concept de «bien public» en agriculture, ce numéro examine trois grands aspects du lien existant entre la politique de développement rural et la fourniture de biens publics, à savoir:

- l'importance des systèmes d'exploitation durables pour la fourniture de biens publics environnementaux;
- le rôle de la sylviculture;
- la valeur socio-économique et culturelle des biens publics (c'est-à-dire la vitalité rurale).

Ce numéro présente également plusieurs études de cas portant sur des projets couronnés de succès et des expériences pratiques de fourniture de «biens publics» par les campagnes européennes. Elles illustrent l'importance du rôle des biens publics dans le développement à long terme des zones rurales et la croissance socio-économique durable grâce au soutien financier direct ou indirect fourni par la série de mesures actuellement mises en œuvre dans le cadre des PDR.



## Les zones rurales à la loupe



# Agriculture européenne et biens publics



**Le secteur de l'agriculture est idéalement positionné pour fournir un éventail de biens publics hautement valorisés dans les sociétés européennes. La quête de biens publics comme la stabilité climatique, la gestion durable des ressources naturelles et la préservation de la biodiversité et de paysages précieux devrait constituer un objectif essentiel de l'intervention publique et faire partie intégrante de la politique de l'UE axée sur le développement rural et agricole dans le cadre de la PAC.**

C'est à l'occasion du débat sur l'avenir de la politique de développement rural et agricole, lancé l'an dernier, que l'expression «bien public» est peu à peu arrivée sur le devant de la scène. Cette notion décrit les biens, services et autres éléments, apportant une valeur aux citoyens, qui ne peuvent être obtenus selon les règles du marché et dont la demande et l'offre ne sont, par conséquent, pas soumises aux forces du marché. L'expression a été empruntée à la littérature économique, où elle est amplement utilisée dans une acception très spécifique. Bien qu'elle ne soit pas encore connue de tous dans le domaine de la politique rurale, elle est de plus en plus employée pour justifier la nécessité d'une intervention et d'un soutien publics dans ce domaine. Le présent article s'attache à définir le terme et à étudier ses implications sur la politique agricole et rurale en général.

On affirme souvent que les objectifs des biens publics sont la finalité même de l'intervention publique, et notamment des mesures liées au développement rural et agricole dans le cadre de la PAC. Sans une intervention appropriée des pouvoirs publics, satisfaire la demande de biens publics est impossible puisque, par nature, ces «biens» ne peuvent être fournis selon les règles du marché, à l'inverse des biens privés, comme les denrées alimentaires ou les boissons que nous consommons,

qui peuvent être obtenus par l'intermédiaire du processus normal d'achat et de vente sur le marché.

Les biens publics sont définis comme présentant deux caractéristiques fondamentales:

- ils sont non exclusifs dans le sens où, si un bien est disponible pour une personne, d'autres personnes ne peuvent être empêchées de profiter des avantages de celui-ci;
- ils sont non rivaux; en d'autres termes, le fait qu'un bien soit consommé par une personne n'entraîne pas de réduction de la quantité disponible pour les autres.

Pour illustrer ces caractéristiques, prenons l'exemple d'un paysage rural, fruit d'un travail agricole séculaire et désormais valorisé pour les qualités culturelles et esthétiques aussi bien que pour l'agrément qu'il procure. Nul ne peut empêcher quiconque d'admirer et d'apprécier le paysage, sauf à prendre des mesures radicales en le barricadant. En outre, le fait qu'une personne profite de ce paysage ne signifie pas, en principe, que les autres en profitent moins. Comme le bien est «public», il ne subit aucunement les effets d'une consommation continue.

Ces deux caractéristiques des «biens publics» reflètent très bien la nature

biophysique de ces biens ou services. Toutefois, il convient de reconnaître que ce caractère «public» peut présenter différents degrés, certains biens étant susceptibles d'afficher des caractéristiques tantôt publiques, tantôt privées.

Dans le cas des paysages ruraux, le propriétaire et l'exploitant de la terre, par exemple, bénéficient d'une jouissance et d'un avantage pouvant être considérés comme privés. En effet, ils peuvent, s'ils le souhaitent, refuser à d'autres personnes l'accès à certaines parcelles ou utiliser le paysage à leur guise. Il peut aussi exister une rivalité dans la consommation de ce bien si le paysage est si prisé qu'il devient congestionné, ce qui réduit les possibilités d'accès et la jouissance individuelle et introduit un élément de rivalité bien réel.

Les raisons expliquant l'échec du marché dans ces cas ne sont pas difficiles à comprendre. Les «producteurs» de biens publics ne sont pas encouragés à les fournir puisqu'ils ne peuvent en obtenir de contrepartie économique. Les consommateurs, quant à eux, ne peuvent être incités à les acheter puisqu'ils y ont déjà «librement» accès et qu'ils ne leur sont pas réservés. Ceux qui ne paient rien peuvent tout autant jouir des avantages que procurent ces biens que ceux qui les paient précisément parce qu'ils ne peuvent être exclus de la «consommation»;

aussi, il est impossible de fixer le prix de ces biens comme on le ferait sur un marché normal. Le marché ne constitue donc pas un mécanisme permettant d'équilibrer l'offre et la demande.

Une autre approche est par conséquent nécessaire. L'intervention des autorités publiques, au nom de l'intérêt général, est indispensable pour pouvoir répondre à des demandes non satisfaites par le marché. Cette intervention peut prendre diverses formes, de la législation à l'information, en passant par les recommandations. Dans certains cas, une dépense publique incitative pour les fournisseurs de biens publics peut se révéler être la meilleure manière pour les autorités de garantir l'offre. Cette logique s'applique aux biens publics dans les campagnes, mais aussi ailleurs, et les exemples d'États se portant acquéreurs de biens publics ne manquent pas. De la même manière qu'il semble évident qu'une nation ne peut rendre sa défense tributaire d'opérations

de marché, il revient aux gouvernements de prendre l'initiative pour déterminer le niveau d'intervention requis et, lorsque cela est jugé financièrement acceptable, d'adopter les mesures nécessaires de préservation de la biodiversité, de gestion durable des ressources naturelles ou de fourniture de biens publics sociaux, sur lesquelles repose la vitalité rurale.

Cela étant, la marge de manœuvre dont disposent les États pour répondre comme il se doit à la multitude de demandes publiques de biens et services non fournis par le marché est indéniablement limitée. Il convient de classer les demandes par priorité et de faire des choix à la lumière des contraintes budgétaires. Certaines demandes peuvent toutefois être satisfaites gratuitement. Ainsi, bien souvent, les agriculteurs offrent des biens publics dans le cadre de leurs activités quotidiennes, en entretenant les haies pour maintenir leur cheptel dans l'enceinte de leurs champs tout en enrichissant le paysage. Cette

fourniture accessoire de biens publics n'a pas toujours besoin d'être compensée économiquement. Toutefois, en cas de conflit entre les intérêts économiques propres d'un agriculteur et l'intérêt général vis-à-vis de certains «biens», on peut s'attendre à ce que seules des mesures incitatives à caractère économique soient efficaces. Si la haie en question devient obsolète pour l'élevage, elle peut être supprimée. Se présente alors un risque de pénurie de fourniture de biens publics. L'absence d'incitations à la production, à l'entretien ou au maintien de nombreux biens publics en zones rurales a, avec le temps, renforcé la justification d'une intervention des autorités publiques pour rééquilibrer la balance.

## Agriculture et biens publics

Plusieurs raisons expliquent l'importance du rôle de l'agriculture dans la fourniture de biens publics environnementaux:

- les paysages des zones rurales européennes, fruits du labeur millénaire des hommes, sont exceptionnels. De plus, les habitats agricoles abritent une grande variété d'espèces d'oiseaux et de plantes sauvages, et la gestion des terres doit répondre à des contraintes de respect de l'environnement et de préservation des ressources naturelles; tous ces facteurs rendent manifestes les avantages de l'exploitation agricole pour la fourniture de biens publics;
- sur le long terme, la sécurité alimentaire dépend de la préservation des ressources naturelles et de la capacité à produire des denrées alimentaires en quantité suffisante. L'un des principaux rôles de l'agriculture consiste à préserver ces ressources et à gérer les terres en conséquence. La qualité de la vie des habitants des zones rurales et la vitalité rurale dépendent aussi de la préservation de leur environnement anthropogénique naturel et de leur patrimoine culturel. Là aussi, il est admis que l'agriculture a un rôle important à jouer.

Certaines de ces considérations (mais pas toutes) s'appliquent également aux bois et forêts, deuxième mode d'exploitation des terres en Europe, dont le poids environnemental est considérable. Ainsi, les avantages de la sylviculture vont de



la séquestration du carbone à la gestion des bassins versants, en passant par la conservation de la biodiversité, le potentiel récréatif et, plus généralement, la santé humaine.

Il est impossible de dresser une liste exhaustive des biens publics fournis par l'agriculture en Europe. Néanmoins, certains biens faisant l'unanimité tant dans la littérature que dans le débat actuel, peuvent être classés comme suit:

- **bien environnementaux:** biodiversité des cultures, paysages agricoles, qualité élevée de l'air et de l'eau, disponibilité de l'eau, fonctionnalité des sols, stabilité climatique et résilience aux catastrophes naturelles telles que les incendies et les inondations;
- **sécurité alimentaire en Europe:** dans le sens où ils garantissent la capacité de production de denrées alimentaires à long terme, peut-être à plus grande échelle à l'avenir, sous réserve d'une gestion appropriée des ressources nécessaires, notamment les terres, les compétences et les infrastructures essentielles;
- **vitalité rurale:** plus délicate à définir, il s'agit de la viabilité sociale fondamentale de la population rurale et des réseaux dont elle dépend;

- **santé et bien-être des animaux d'élevage:** ils garantissent le respect de certaines normes répondant à des considérations éthiques.

Ces biens publics sont distincts quoique étroitement liés. Ainsi, la bonne gestion des sols contribue tant à la stabilité de l'écosystème qu'à la sécurité alimentaire. La vitalité rurale bénéficie de la bonne gestion des paysages agricoles et du potentiel récréatif qui en découle et inversement, puisque l'attractivité des paysages contribue au potentiel économique d'un lieu. Cela étant, les conflits ne peuvent être écartés. Ainsi, une réduction du cheptel bovin permet un recul des émissions de méthane dans la région donnée, mais entraîne un déclin des prairies de pâturage à haute valeur naturelle (HVN).

### Payer pour les biens publics

La demande de biens publics s'exprime de différentes manières. Parfois, il suffit d'observer les comportements, par exemple lorsque des personnes visitent des sites appréciés pour leur beauté naturelle ou rejoignent des organisations non gouvernementales (ONG) et des clubs ruraux. Cette demande transparait aussi lors

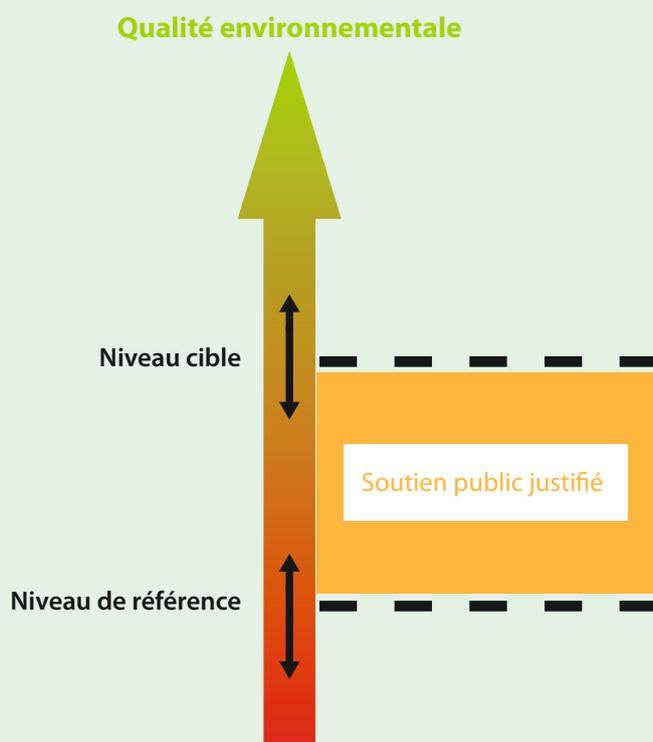
de processus démocratiques débouchant sur des politiques, des lois et, parfois, des objectifs spécifiques, comme celui visant à limiter le réchauffement climatique de la planète à moins de 2 °C. En mars 2010, le Conseil européen a confirmé l'objectif d'enrayer le recul de la biodiversité et la dégradation des services écosystémiques dans l'UE d'ici à 2020, ce qui ne sera possible que par un effort considérable dans le secteur agricole.

Pour espérer atteindre ces objectifs, une hiérarchisation des interventions s'impose. Ces interventions peuvent consister en des règles ou normes législatives à caractère contraignant, par exemple en cas de restriction ou d'interdiction d'un pesticide spécifique. Ces règles créent une obligation pour les agriculteurs, ou quiconque entrant dans le champ d'application de la loi, de prendre les mesures nécessaires sans en attendre de contrepartie financière. Toutefois, s'il faut encourager les agriculteurs à prendre des mesures pour aller au-delà de ce «niveau de référence» juridique à leurs propres frais, ils sont en droit d'attendre une aide visant à en compenser les coûts et le manque à gagner. Cette aide doit être ajustée en cas de variation du niveau de référence.

© T. HUDSON



**Illustration 1 — Soutien public en faveur des biens publics**



Source: Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE).

L'illustration 1 montre la nécessité de prévoir un soutien public pour encourager les agriculteurs et les gestionnaires de l'occupation des sols à fournir des biens publics dépassant le niveau des

exigences légales pour atteindre les niveaux cibles fixés par les politiques. En dessous du «niveau de référence», la société attend des agriculteurs qu'ils assument le coût du respect des exigences

environnementales obligatoires. Les résultats dépassant les niveaux cibles fixés sont considérés comme superflus ou trop coûteux.

## Conséquences pour la PAC

La fourniture de biens publics est un objectif important pour les deux «piliers» de la PAC. Les aides directes prévues dans le cadre du premier pilier, essentielles pour la viabilité économique des exploitations agricoles, sont subordonnées au respect des exigences de maintien des terres dans de «bonnes conditions agricoles et environnementales» (BCAE). Il s'agit de garantir un niveau minimal de gestion environnementale sur les exploitations agricoles, d'une part, et la

présence constante de gestionnaires de l'occupation des sols, qui bénéficient de mesures d'incitation plus ciblées dans le cadre de la politique de développement rural (deuxième pilier), d'autre part. La politique de développement rural inclut une batterie de mesures visant à soutenir la fourniture de biens publics et offrant aux États membres la possibilité de choisir quelles mesures mettre en œuvre ou viser pour refléter les besoins à l'échelon local, au sein d'un cadre de priorités stratégiques fixées au niveau de l'UE. La politique de l'UE doit anticiper le niveau auquel les biens publics seront requis, les

risques d'insuffisance et le niveau d'intervention approprié qui en découle. Cet exercice va bien au-delà de la simple recherche d'un niveau de production agricole donné. Il est primordial de fixer des cibles et objectifs clairs, des instruments d'action à même de les atteindre et des procédures de suivi et d'évaluation. À ce stade, garantir les ressources nécessaires pour atteindre ces cibles, dans le respect d'un calendrier donné, est indispensable. Ce point, pierre angulaire du débat sur la politique rurale actuelle, pourrait encore gagner en importance dans le cadre des discussions sur la PAC après 2013.

## BIENS PUBLICS ET INTERVENTION PUBLIQUE EN AGRICULTURE

### Séminaire du RE DR, Bruxelles, 10 décembre 2010

Au terme d'une année qui a vu l'expression «biens publics» gagner en importance dans les cercles de la politique agricole, beaucoup attendaient avec impatience de poursuivre cette discussion à Bruxelles lors d'un séminaire qui a rencontré un franc succès. Plus de cent participants venus des quatre coins de l'Union européenne ont assisté à cette manifestation qui entendait faire le point sur le concept de «biens publics» et ses applications dans les politiques en s'intéressant à plusieurs exemples, études de cas et enjeux concrets. Le débat sur l'avenir de la et la politique de développement rural prenant de l'ampleur, peu se sont interrogés sur la pérennité (ou non) du terme «biens publics».

Le séminaire était organisé par le réseau européen de développement rural (RE DR) et présentait les conclusions d'un groupe de travail thématique (GTT) créé en 2009. Il a été inauguré par Loretta Dormal-Marino, directrice générale adjointe de la DG Agriculture et développement rural. Celle-ci a souligné que l'utilisation de l'expression «biens publics» n'était plus confinée au domaine théorique, mais qu'elle s'était fait une place dans un espace public bien plus vaste. Il a été unanimement reconnu que les biens publics n'apparaissent pas spontanément, sans qu'aucune mesure ne soit prise, et qu'une intervention publique est nécessaire. En fait, la justification de toute intervention dans le cadre de la PAC et ailleurs dépend fortement de la demande de biens publics. Si le lien précis avec la politique de développement rural n'est pas évident pour tout le monde, l'un des objectifs du séminaire et d'autres initiatives comme la brochure récemment publiée sur ce thème est justement de l'explicitier et d'en examiner les implications.

### Définitions

La politique agricole consiste à distribuer, à très grande échelle, des fonds, dont une partie croissante est consacrée au développement rural. De telles dépenses doivent être clairement justifiées et les biens publics qui en découlent doivent être répertoriés et mis en évidence. Martin Scheele, de la DG Agriculture et développement rural, qui présidait la session du matin, a insisté sur l'importance de ce point, tant pour la PAC que pour le monde agricole, dans la mesure où la société attend des bénéfices concrets en échange du soutien apporté par l'Europe et les instances nationales.

En règle générale, sont considérés comme biens publics purs les biens non exclusifs et non rivaux. Autrement dit, si le bien est fourni à une personne, aucune autre ne peut se voir refuser les avantages qu'il procure, comme pour la défense nationale ou les paysages libres d'accès. Les biens publics sont non rivaux dans le sens où, s'ils sont consommés par un individu, la quantité de ce bien disponible pour les autres reste inchangée et rien n'empêche ces derniers de

profiter eux-mêmes des avantages de cette consommation. Ces qualités sont à l'opposé de ce qui caractérise les biens privés, comme les denrées alimentaires ou les boissons, qui ne peuvent être consommés que par un seul individu. D'ailleurs, ces «biens» publics ne se limitent pas aux biens, mais s'étendent à un certain nombre de services; ce sont d'importants produits de la gestion agricole. Précisons que nombre d'entre eux ne sont pas exclusivement publics, les biens pouvant en effet présenter différent «degrés de caractère public». Pour autant, ce qui est clair, c'est que le marché ne peut pas fournir ce genre de biens et services et qu'il n'existe aucune mesure incitative susceptible de pousser les agriculteurs et d'autres prestataires à les fournir en dehors d'une politique publique.

Cette analyse des biens publics et du rôle de l'agriculture dans le cadre de leur fourniture a fait l'objet d'un vaste consensus lors du séminaire. La question de ce qui caractérise un bien public rural et des politiques nécessaires pour les générer a suscité un débat animé. Ces points ont été soulevés par David Baldock, directeur général de l'Institut pour une politique européenne de l'environnement (IEEP), dans son introduction générale sur le concept de «biens publics» et son importance. La liste des biens publics environnementaux inclut la stabilité climatique, les paysages agricoles précieux, la biodiversité et la qualité élevée de l'eau, de l'air et des sols. Ces biens publics peuvent être fournis grâce à différentes méthodes d'exploitation agricole et de gestion des sols en Europe, comme l'illustrent l'exploitation moins intensive des terres agricoles à haute valeur naturelle en Auvergne (intervention de Kaley Hart, de l'IEEP) et le pastoralisme de semi-subsistance en Roumanie (intervention de Mark Redman, du RE DR), mais aussi des modes de production plus intensifs, comme les systèmes mixtes mis en œuvre à grande échelle en République tchèque [intervention de Jaroslav Prazan, de l'Institut de recherche sur l'économie agricole (VÚZE)].

### Rôle des mesures de la politique de développement rural

Dans tous ces cas, le rôle des mesures de la politique de développement rural, et en particulier des aides agroenvironnementales, a été mis en avant. Le potentiel lié au ciblage des aides sur des questions et types de paysages précis pour optimiser leur efficacité a été illustré, pour la République tchèque, par une série de cartes détaillées. En Auvergne, l'industrie laitière et l'élevage d'ovins sont au cœur de la fourniture de biens publics. L'un des thèmes qui ont émergé était celui des relations fonctionnelles entre environnement, denrées alimentaires locales de haute qualité et préservation du paysage culturel. Dans le centre de la Roumanie, l'approvisionnement abondant et diversifié en biens publics sous forme de paysages et de biodiversité est lié à une combinaison de petites exploitations agricoles de semi-subsistance et de pâturages collectifs. Il reste, néanmoins, que le défi économique est indissociable du

défi environnemental. Le recul de la pauvreté rurale est une priorité tant pour les communautés locales que pour la politique de développement rural.

### **Biens publics et vitalité rurale**

Le lien entre biens publics environnementaux et sociaux était l'un des principaux thèmes du séminaire. Les objectifs sociaux spécifiques en matière d'agriculture et de sylviculture, comme certaines formes d'emploi, varient considérablement d'une région d'Europe à l'autre, même si l'on observe une récurrence de certains thèmes, comme la nécessité de disposer de bons réseaux sociaux et de renforcer les capacités ainsi que la viabilité des populations et des communautés rurales. Ces thèmes peuvent être regroupés sous l'expression «vitalité rurale», un bien public pouvant être directement fourni grâce à une politique de développement rural dans le cadre des axes 3 et 4, par exemple, ou indirectement grâce à des mesures environnementales. Kaley Hart en a donné quelques exemples dans une deuxième intervention abordant les travaux menés au Royaume-Uni et ailleurs. Le programme de gestion environnementale anglais a permis de créer 665 postes-équivalent temps plein entre 2005 et 2009, principalement pour l'emploi direct d'ouvriers, de fournisseurs et de conseillers. On compte, parmi les autres avantages sociaux des mesures agroenvironnementales, le recul de l'émigration, l'amélioration de l'offre touristique, l'attractivité pour les investissements extérieurs, une certaine stabilisation à l'échelon local, l'amélioration de la production de denrées alimentaires de haute qualité et des atouts pour le patrimoine culturel local.

Demetris Psaltopoulos, de l'université de Patras, a présenté différents types de vitalité rurale soutenus par des mesures de développement rural adoptées notamment en Grèce, en France, en Autriche et en Suède. L'aide versée à une fromagerie du Gers, en France, visait notamment à augmenter la production de fromage de haute qualité, à soutenir la vente aux consommateurs locaux, à améliorer le revenu agricole et garantir la reprise de l'exploitation ainsi qu'à renforcer le bien-être du cheptel. Par ailleurs, les aides ont également été axées sur la durabilité environnementale à travers l'installation de panneaux photovoltaïques et l'encouragement des techniques agricoles sans labour.

Ces interventions ont démontré que des mesures et programmes bien conçus permettaient d'obtenir à la fois des biens publics sociaux et environnementaux tout en gérant les éventuels compromis entre ces deux catégories. Mesurer précisément les résultats peut être délicat, ce qui explique que de nombreux exemples donnés se soient focalisés sur la création d'emplois. Les programmes intégrés combinant différentes mesures de développement rural tout en répondant aux besoins des diverses parties prenantes peuvent être appréciables à cet égard. Ce thème a été abordé par Francesco Mantino, de l'Institut national d'économie agraire (INEA, Rome), dont

la présentation portait sur le recensement des besoins et la définition de cibles SMART appropriées dans les PDR. Il a avancé une série de moyens qui permettraient de mieux intégrer les biens publics dans le processus de définition et d'utilisation de cibles et d'indicateurs, en soulignant l'importance des questions de gouvernance, notamment par des exemples italiens. Selon lui, utiliser des indicateurs moins nombreux, mais mieux ciblés sur la fourniture de biens publics, pourrait être judicieux. Le débat sur la définition précise de la vitalité rurale n'est pas clos et appelle davantage de travail dans ce domaine, comme l'ont confirmé les discussions de l'après-midi.

### **Biens publics et sécurité alimentaire**

Le groupe de travail thématique du RE DR sur les biens publics s'est longuement penché sur le thème de la sécurité alimentaire et a conclu que le principal bien public, dans ce contexte, résidait dans la préservation de la capacité des terres, des autres ressources et des compétences pour garantir l'approvisionnement en denrées alimentaires futur, plutôt que dans l'accroissement de la production alimentaire de l'UE à court terme. Même si ce point a soulevé quelques interrogations, il a été plutôt bien accueilli et les synergies entre sécurité alimentaire et gestion environnementale ont pu être mises en avant. Allan Buckwell, représentant de l'Organisation européenne de la propriété rurale, est allé plus loin en soulignant les liens reliant agriculture, biens publics et économie rurale au sens large et en mettant en évidence la densité des relations au niveau des exploitations agricoles et au-delà, notamment à l'échelon européen. L'exploration plus approfondie de ces liens et des synergies et compromis qu'ils impliquent a occupé une place importante. Parvenir à une solution «équitable» n'est pas chose aisée lorsque des agriculteurs, dont le profil, la taille de l'exploitation et les préférences sont si différents, fournissent quantité de combinaisons de biens publics et privés. La politique de développement rural doit-elle chercher à accélérer ou au contraire à retarder les évolutions structurelles?

### **Autres enjeux du débat sur les biens publics et le développement rural**

Certains participants ont suggéré d'exploiter les règles du marché pour mieux contribuer à la fourniture de biens publics, en particulier si le prix des produits agricoles peut mieux traduire leur impact sur les résultats obtenus en matière sociale et environnementale. Cependant, la discussion a mis en évidence des limites claires à cet égard: si le marché peut refléter les variations de valeur et si les prix peuvent être ajustés, les caractéristiques du processus de production et les effets sur l'environnement, en revanche, ne peuvent être vérifiés par les consommateurs. Par conséquent, les biens et services publics restent précisément ceux qui, par leur caractère essentiel, ne peuvent pas être fournis selon les règles du marché. Des interventions publiques s'imposent pour garantir la transparence et la crédibilité des

étiquettes des produits. Bien entendu, il est parfois possible de créer des conditions dans lesquelles les caractéristiques du marché sont imitées pour proposer des incitations aux fournisseurs, comme c'est le cas pour les systèmes d'échange de droits d'émissions. Procéder ainsi peut être judicieux pour assurer une fourniture efficace de biens publics, mais dans ce cas aussi, définir des cibles et contrôler la conformité des opérateurs avec les limites fixées dans leurs certificats d'émissions reste une question relevant des politiques publiques. Il ne faut donc pas confondre «solution fondée sur le marché» et «création de vrais marchés».

La délimitation des biens publics a donné lieu à un autre débat: dans quelle mesure incluent-ils la restauration et la réparation de dommages, et non uniquement l'entretien des sols, du paysage et d'autres ressources? Les choix sociaux sont, ici, cruciaux, d'autant que les niveaux légaux des mesures contraignantes pour les gestionnaires de l'occupation des sols, ou «niveaux de référence», sont loin d'être uniformes d'un bout à l'autre de l'Europe. Lorsque des mesures contraignantes sont exigées par la loi, il est rarement acceptable que des mesures soient mises en place dans le cadre d'un PDR pour inciter les intéressés à respecter ces exigences.

Comme l'ont souligné certains intervenants, les mesures incitatives doivent être intéressantes pour les agriculteurs, les exploitants forestiers et les autres fournisseurs. Ce n'est pas toujours le cas, et il est très facile de sous-estimer les coûts de transaction, par exemple. En Suède, le nombre d'agriculteurs ayant choisi de ne pas renouveler leurs accords agroenvironnementaux arrivés à échéance a récemment progressé, tandis que, dans plusieurs autres pays, l'importance d'une excellente communication avec les agriculteurs a été mise en avant. Un point de désaccord entre les décideurs est revenu à plusieurs reprises sur la table. Il s'agissait du décalage entre, d'une part, l'ajustement et le ciblage des mesures, soutenus par un suivi scrupuleux, pour optimiser la fourniture efficace de biens publics et, d'autre part, l'objectif de simplification et de réduction des coûts de transaction au profit des agriculteurs comme des administrations publiques. La question de savoir si les biens publics environnementaux essentiels peuvent être garantis grâce à des mesures annuelles, relativement simples, dans le cadre du premier pilier, et sans les avantages de la programmation du développement rural, a été soulevée par la Commission dans sa communication de novembre sur l'avenir de la PAC. Un vaste consensus semble régner sur le fait que, quelles que soient les avancées que permettent de réaliser des mesures assez simples, une approche plus globale et complexe, dans le cadre d'une programmation, semble nécessaire pour les soutenir. Il serait par ailleurs judicieux de réfléchir à différentes manières de régler la question des coûts de transaction, par exemple en promouvant des mesures collectives à l'échelle d'un paysage donné plutôt que des accords agricoles individuels dans le cadre de certains régimes agroenvironnementaux.

L'efficacité de la politique fut l'un des principaux thèmes abordés lors du débat d'experts qui s'est tenu l'après-midi, auquel étaient invités quatre intervenants (Ariel Brunner, Udo Hemmerling, Xavier Delmon et Stephen Trow). Les discussions ont notamment porté sur la nécessité d'éviter les «poids morts» (verser des aides à des bénéficiaires pour des actions qu'ils auraient de toute façon entreprises), sur le «regroupement» approprié des interventions pour éviter les risques de cloisonnement engendrés par des mesures trop isolées, sur la prise en compte des réalisations plutôt que de la production dans la conception du suivi, sur la mesure plus précise des biens publics sociaux et sur le rôle de la conditionnalité. Il a été souligné que nous devons aller plus loin dans la définition de la dimension culturelle des biens publics, difficile à mesurer, mais qui peut constituer un vecteur d'unification entre les biens publics environnementaux et sociaux. Au vu de l'ampleur que prend le débat politique sur le paiement des services écosystémiques, nous nous devons de faire preuve de clarté sur le montant approprié des aides versées aux fournisseurs de biens publics. Quoiqu'il soit important de ne pas surestimer la valeur totale du service fourni, les aides doivent dépendre du coût marginal de la fourniture des biens publics et non de la valeur du service fourni. Dans le même temps, les aides ne doivent pas être trop modestes; les coûts de transaction peuvent être plus importants que prévu et doivent être pris en compte, comme le recommande l'expérience de l'Allemagne en la matière.

### En savoir plus...

Cerner efficacement les biens publics avec le concours enthousiaste des agriculteurs, grâce à une politique de développement rural rénovée, sera de toute évidence une priorité pour les prochains cycles de la politique de développement rural, mais aussi pour la PAC dans son ensemble. Le séminaire a ouvertement abordé de nombreuses questions et souligné le profond intérêt que suscite le sujet. Pour plus de détails et pour lire les présentations des intervenants, consulter le site [http://enrd.ec.europa.eu/en-rd-library/media-gallery/news\\_006.cfm](http://enrd.ec.europa.eu/en-rd-library/media-gallery/news_006.cfm) (en anglais).



# La fourniture de biens publics environnementaux par l'agriculture



**L'agriculture joue en Europe un rôle essentiel dans la fourniture d'un vaste éventail de biens publics environnementaux demandés par la société. Ces biens vont des paysages précieux d'un point de vue culturel, comme les pâturages de Roumanie, d'Autriche et de France et les paysages en terrasse d'Italie et d'Espagne, à la création des conditions nécessaires pour protéger les habitats et espèces les plus importants, en passant par le stockage du carbone et le maintien d'une bonne qualité de l'eau et des sols.**

**A**u fil des siècles, les pratiques de gestion agricole ont transformé l'environnement naturel de l'Europe pour offrir à la population les matériaux nécessaires pour s'alimenter, s'habiller et se chauffer. L'impact sur l'environnement fut à la fois positif et négatif, en raison de la variété des systèmes d'exploitation et pratiques de gestion agricole et de la taille des exploitations et des structures. Ces facteurs, combinés aux conditions locales (type de sol, altitude et climat), ont modifié à bien des égards les conditions environnementales du paysage agricole.

Les forces du marché et l'évolution technologique ont ouvert la voie à un développement agricole qui n'a pas laissé l'environnement indemne, en particulier dans les systèmes d'exploitation plus productifs où la production s'est retrouvée en concurrence avec la fourniture de biens publics. Ce développement s'est traduit par la disparition d'habitats et d'espèces sauvages, par la baisse de la quantité et de la qualité de l'eau, par la dégradation des sols et par la transfiguration de nombreux paysages culturels traditionnels distinctifs. En revanche, d'autres types d'exploitation, notamment l'élevage extensif, les cultures permanentes et les systèmes mixtes dans des zones moins productives,

comme en montagne et dans les plaines au sol moins fertile, ont continué à fournir un vaste éventail de biens publics.

Pourtant, les objectifs européens ambitieux de lutte contre le changement climatique et de protection de la biodiversité appellent à rééquilibrer l'utilisation des ressources entre la production de matières premières agricoles et la fourniture de biens publics, au bénéfice de ces derniers. Des efforts s'imposent pour améliorer l'état de la plupart des espèces et habitats ainsi que pour résoudre le problème de la raréfaction de l'eau et améliorer la gestion des sols. Étant donné les incidences négatives de la marginalisation ou de l'abandon des terres, d'autres efforts sont nécessaires pour garantir la continuité de la gestion des terres dans les zones à risque.

On enregistre, d'un système d'exploitation à l'autre, d'importantes variations dans l'importance des biens publics environnementaux fournis; l'élevage extensif et les systèmes de culture permanente moins intensifs et mixtes en fournissent la plus grande diversité. Cependant, face au défi que représentera la demande de denrées alimentaires dans les décennies à venir, le besoin d'une intensification écologique, visant

à concilier la nécessaire amélioration de la productivité et la demande de biens publics, est manifeste. Les systèmes d'exploitation caractérisés par une utilisation des sols peu intensive ne répondront pas nécessairement à cette exigence, alors même qu'une certaine proportion de végétation et d'éléments du paysage semi-naturels ainsi qu'une diversité de types d'occupation des sols devront être préservées.

Si les terres arables, l'élevage et les systèmes de culture permanente plus productifs peuvent eux aussi fournir des biens publics environnementaux, ils impliquent cependant de recourir à de nouvelles technologies permettant d'améliorer la gestion des sols et de l'eau et de réduire les émissions de gaz à effet de serre, ou d'introduire de nouvelles pratiques d'exploitation soutenant la biodiversité dans des paysages agricoles plus intensifs.

### Pratiques de gestion des exploitations agricoles fournissant des biens publics environnementaux

Les pratiques d'exploitation fournissant des biens publics sont diverses et variées, tant dans le secteur des cultures



que dans celui de l'élevage. Certaines ont cours dans toute l'Europe, d'autres sont propres à certaines régions. La gamme de pratiques d'exploitation bénéfiques évolue avec le temps, à mesure que de nouvelles technologies apparaissent et augmentent les possibilités d'amélioration de la valeur environnementale de pratiques spécifiques, par exemple en améliorant le rendement énergétique.

Deux types de pratiques agricoles se prêtent généralement mieux à la fourniture de biens publics. Il s'agit, premièrement, des pratiques prévoyant un labour minimal, l'utilisation durable des ressources en eau, le recours limité aux pesticides et aux engrais, la maîtrise de la densité d'élevage par rapport à la capacité des terres et la conservation des éléments de paysage et autres habitats semi-naturels. Nombre de ces pratiques de gestion correspondent à celles qui sont adoptées dans les systèmes d'exploitation extensive plus traditionnels, à l'instar des pratiques de pâturage extensif, des systèmes pastoraux et de la transhumance, mais aussi de la préférence pour des espèces d'animaux ou des types de cultures traditionnels. Certaines de ces pratiques peuvent d'ailleurs se révéler tout à fait compatibles avec des systèmes d'exploitation plus productifs, par exemple en intégrant la jachère dans la rotation des cultures, en utilisant des engrais verts ou en privilégiant les technologies améliorant l'utilisation efficace des ressources, comme l'irrigation au goutte-à-goutte.

Deuxièmement, certaines pratiques de gestion visent à répondre à des problématiques environnementales spécifiques, par exemple en créant des zones tampons de végétation naturelle autour des champs labourés, en laissant de petites zones non ensemencées dans les champs cultivés pour encourager la nidification des oiseaux ou encore en laissant des zones

d'habitat semi-naturel non exploitées pour fournir un environnement propice à l'épanouissement de la vie sauvage.

Beaucoup de ces pratiques de gestion fournissent plusieurs biens publics environnementaux simultanément. Certaines sont utilisées dans un large éventail de systèmes d'exploitation et sur de vastes espaces de terres cultivées, tandis que d'autres ne concernent qu'un nombre limité de systèmes d'exploitation. Les types de biens publics le plus communément

fournis sont la biodiversité des terres agricoles, la qualité de l'eau, le maintien des fonctions du sol et les paysages agricoles. Citons, par exemple:

- la conservation des bordures des champs comme les haies, les terrasses ou les murs en pierre, qui fournissent un habitat à la vie sauvage, empêchent l'érosion des sols et facilitent la maîtrise des glissements de terrain et des inondations et qui constituent des éléments importants du paysage agricole;



© T. HUDSON



© T. HUDSON

- le recours à la rotation des cultures, incluant une proportion de terres en jachère, qui permet de fournir un habitat aux oiseaux, aux insectes et aux petits mammifères et d'utiliser moins d'engrais chimiques en réduisant, par là même, les risques de pollution de l'eau;
- les pratiques de pâturage extensif, qui sont associées à de hauts niveaux de biodiversité (fleurs sauvages, oiseaux, papillons) et à l'origine d'importantes composantes des paysages agricoles. La faible densité d'élevage et l'absence ou l'utilisation peu importante d'intrants chimiques contribuent aussi à garantir la qualité élevée de l'eau et des sols. De plus, les pâturages permanents jouent un rôle important dans le stockage du carbone.

### Rendre intéressante la fourniture de biens publics environnementaux

Comme les biens publics ne peuvent être fournis par l'intermédiaire des mécanismes classiques du marché, une intervention publique s'impose pour encourager leur approvisionnement. Cette

intervention publique peut prendre différentes formes (réglementation, conseils, formation), mais des moyens financiers sont aussi nécessaires pour verser aux agriculteurs une contrepartie correspondant à la prise en charge de pratiques de gestion qui, autrement, ne seraient pas économiquement intéressantes.

De nombreuses mesures de développement rural prévues par la politique agricole commune peuvent être utilisées pour encourager ces pratiques de gestion et garantir la fourniture des biens publics environnementaux demandés par la société. La mesure agroenvironnementale est la plus importante pour atteindre ce but. Exigeant des États membres qu'ils mettent en place des dispositifs d'incitation facultatifs visant à encourager les agriculteurs à adopter des pratiques de gestion bénéfiques pour l'environnement, c'est la mesure la plus significative en matière de fourniture de biens publics environnementaux dans le paysage agricole, tant pour la surface des terres concernées que pour le niveau des financements proposés.

L'élaboration, le ciblage et la mise en place des régimes agroenvironnementaux diffèrent d'un État membre à l'autre, reflétant la diversité des besoins et priorités environnementaux et, par conséquent, les pratiques de gestion qui doivent être encouragées. Cette liberté de choix est importante, car la réalisation des objectifs environnementaux poursuivis dépend de l'adéquation entre les mesures d'incitation proposées et toute une série de facteurs locaux qui peuvent considérablement varier, y compris au sein d'une même région. Au fil du temps, les priorités environnementales des régimes agroenvironnementaux se sont élargies; alors qu'elles se concentraient auparavant sur la biodiversité et le paysage, elles concernent aujourd'hui également la promotion des pratiques de gestion permettant d'améliorer la qualité de l'eau et la fonctionnalité des sols, d'encourager l'utilisation durable des ressources en eau et de contribuer à réduire les émissions de gaz à effet de serre en entretenant et en améliorant le potentiel de stockage du carbone des sols et en renforçant la résilience des habitats aux changements climatiques.





En outre, les aides destinées à compenser les handicaps naturels et celles versées au titre du réseau Natura 2000 contribuent indirectement à la fourniture de biens publics environnementaux, mais aussi à la vitalité rurale. Les mesures liées au handicap naturel soutiennent les agriculteurs confrontés à des conditions naturelles difficiles, en montagne ou dans des zones reculées, en les aidant à assurer la viabilité de leur activité agricole et à garantir la vitalité des zones rurales. La mesure Natura 2000 aide également les agriculteurs en compensant des contraintes spécifiques découlant des obligations applicables dans les zones protégées Natura 2000, désignées par

le législateur européen comme importantes pour certains habitats et espèces qu'elles abritent. La principale pratique de gestion soutenue par cette mesure est le maintien des pratiques de pâturage extensif pour entretenir les prairies permanentes riches en espèces.

Concernant l'introduction de nouvelles technologies, comme l'irrigation au goutte-à-goutte ou les techniques d'agriculture de précision, mais aussi l'amélioration du stockage du fumier ou de la stabulation, les mesures de modernisation des exploitations permettent d'octroyer des subventions aux agriculteurs pour soutenir les investissements

nécessaires à l'acquisition de nouvelles machines, de nouveaux équipements et d'installations de stockage et de stabulation.

En conclusion, l'agriculture européenne fournit à la société une vaste gamme de biens publics. Or, ces biens publics ne sont pas fournis en quantité suffisante puisqu'ils ne peuvent être achetés ni vendus selon les mécanismes classiques du marché. Heureusement, la politique de développement rural de l'UE a la capacité d'insuffler un changement positif réel dans ce domaine en soutenant la fourniture de biens publics environnementaux.





## Un terreau fertile dans les *dehesas* de chênes en Espagne

Les *dehesas* de chênes en Espagne sont de grandes étendues boisées de type savane où paissent traditionnellement des porcs ibériques (noirs), des ovins et des bovins; elles comptent parmi les pâturages d'Europe les plus riches en espèces. Ces *dehesas* de chênes-lièges (*Quercus suber*) et de chênes verts (*Quercus ilex*) abritent une grande diversité d'espèces sauvages, de l'aigle impérial au lynx d'Espagne en passant par un grand nombre de reptiles et d'amphibiens, mais aussi des mammifères plus communs comme la loutre, l'ours sauvage et le daim. Elles constituent également un paysage cultural de grande valeur. Ce paysage ouvert, où peu d'intrants agricoles sont utilisés, limite en outre les

risques de propagation des incendies. Les cochons pâturant dans les prairies des *dehesas* sont traditionnellement utilisés pour la production du jambon ibérique. Les porcs se nourrissent d'herbe et des glands tombant des chênes à l'automne, qui donnent au jambon sa saveur de noisette caractéristique.



© GUY BEAUFOY EFNCP



© BIRDLIFE INTERNATIONAL

## Les perdrix grises du Sussex Downs, Angleterre, Royaume-Uni

La perdrix grise (*Perdix perdix*) était autrefois une espèce commune d'oiseau des cultures en Angleterre, associée aux paysages ouverts de terres arables. Malheureusement, le recul de la nidification et des sources d'alimentation, combiné au caractère très prisé de l'espèce pour le tir sportif sur les exploitations modernes et productives, a entraîné son déclin. Cependant, sa reproduction couronnée de succès sur une propriété pratiquant l'agriculture intensive non loin d'Arundel, dans le sud-est de l'Angleterre, semble indiquer que la mise en place de quelques pratiques de gestion simples, même dans un système agricole productif, peut inverser la tendance.

Il s'est avéré que l'introduction de quelques éléments structurels simples dans la zone cultivée, tels que des buttes enherbées, des haies et des tournières, a donné d'impressionnants résultats sur l'accroissement de la population d'oiseaux. Les densités de perdrix grises en automne ont progressé, passant de 1,2 à 64 spécimens pour 100 hectares en cinq ans à peine. La création de ces chaintres de conservation à faible consommation d'intrants est la clé de la réussite puisqu'ils fournissent l'habitat nécessaire aux insectes servant de nourriture aux oisillons durant les mois d'été. Des aides sont proposées pour couvrir le coût de ce type de gestion dans le cadre des régimes agroenvironnementaux.



A background image showing a traditional Dutch windmill with four wooden sails, situated in a rural landscape. The windmill is positioned in the middle ground, surrounded by a field of tall, golden-brown grasses. In the background, there are trees and a few buildings, including one with a red roof. The sky is a clear, pale blue. The overall scene is peaceful and scenic, representing a high-value agricultural system.

# Importance des systèmes agricoles à haute valeur naturelle dans la fourniture de biens publics

**Les systèmes agricoles à haute valeur naturelle sont, par nature, riches en biodiversité. Ces systèmes sont nés de l'interaction entre les conditions naturelles spécifiques à certaines zones, le développement historique des terres cultivées et les pratiques agricoles compatibles avec la préservation des hautes valeurs naturelles. Aussi les systèmes agricoles à HVN sont-ils particulièrement importants pour la fourniture de biens publics environnementaux.**

L'agriculture européenne se caractérise à la fois par des systèmes de production intensive sur les terres les plus fertiles et des systèmes plus traditionnels, peu intensifs, sur des terres généralement plus pauvres. Étant donné les conséquences souvent négatives des systèmes d'exploitation intensive très productifs sur la vie sauvage, la fertilité et la structure des sols, les régimes hydriques et les structures moins résilientes aux inondations et aux incendies, il ne faut surtout pas perdre de vue le fait que le coût des mesures correctives est considérablement plus élevé que celui des initiatives de préservation de pratiques agricoles dont les résultats environnementaux sont très positifs.

## Exploitation durable

Dans l'ensemble, la PAC s'efforce de promouvoir une exploitation durable de la part des systèmes d'exploitation tant intensifs qu'extensifs. L'exploitation durable peut être définie comme une exploitation affichant un équilibre satisfaisant entre résultats économiques, sociaux et environnementaux. Une exploitation durable produit des denrées alimentaires saines pour les consommateurs, respecte l'environnement, les travailleurs et les animaux, œuvre à la sauvegarde des paysages et préserve les précieux écosystèmes et la biodiversité au profit des populations

urbaines et rurales. Ainsi, les systèmes d'exploitation durable entretiennent un «capital naturel» pour fournir un «dividende» continu de biens publics. Ils sont aussi naturellement résilients et capables de continuer à produire des biens publics en dépit des variations des conditions d'exploitation dues, par exemple, au changement climatique<sup>(1)</sup>. Or, le coût de la préservation de ces caractéristiques n'est que partiellement couvert par les retombées commerciales. Des mesures de politique de développement rural sont donc nécessaires pour encourager la fourniture de «produits» qui, autrement, rendraient les exploitations non viables. Ainsi, l'agriculture durable ouvre la voie à des systèmes d'exploitation économiquement viables produisant des matières premières agricoles tout en fournissant des biens publics, source de valeur pour la société.

## Systèmes d'exploitation à HVN

L'exploitation à HVN répond aux exigences de l'exploitation durable en ce qui concerne les résultats environnementaux. Toutefois, la plupart des systèmes d'exploitation à HVN sont moins performants lorsqu'il s'agit de fournir des résultats économiques satisfaisants. L'exploitation à HVN se caractérise par une utilisation peu intensive des terres (recours limité ou négligeable aux

pesticides et engrais chimiques), associée à la présence de végétation semi-naturelle (par exemple des prairies à foin, des pâturages et des vergers qui ne sont ni fertilisés à outrance ni régulièrement réensemencés), et d'une mosaïque de paysages. Cette mosaïque et les caractéristiques qui y sont liées confèrent aux paysages à HVN une résilience naturelle que les systèmes plus intensifs ou les systèmes de monoculture ont perdue. Ces zones favorisent une grande diversité d'habitats et d'espèces, dont souvent des espèces d'intérêt européen.

L'importance de ces paysages agricoles à HVN ne réside pas uniquement dans la biodiversité qu'ils abritent. En effet, la grande biodiversité présente dans ces paysages indique qu'ils fournissent toute une gamme d'autres biens publics sur lesquels s'appuient les populations urbaines et rurales d'Europe. Ils mettent en évidence les liens existant en Europe entre pratiques d'exploitation, paysages et fourniture de biens publics. Il est de mieux en mieux admis qu'en Europe, la conservation de la biodiversité et la fourniture d'autres biens publics connexes dépendent de la pérennité de ces systèmes d'exploitation durable sur de vastes surfaces de nos campagnes.

L'évolution du concept de «terres agricoles à haute valeur naturelle» observée

<sup>(1)</sup> *The Economics of Ecosystems and Biodiversity (TEEB) (2010), «L'Économie des écosystèmes et de la biodiversité — Intégration de l'économie de la nature — Une synthèse de l'approche, des conclusions et des recommandations de la TEEB»; auteurs: Pavan Sukhdev, Heidi Wittmer, Christoph Schröter-Schlaack, Carsten Nesshöver, Joshua Bishop, Patrick ten Brink, Haripriya Gundimeda, Pushpam Kumar et Ben Simmons.*



© KOEN DE RIJCK

ces dernières années a abouti à l'élaboration d'indicateurs de haute valeur naturelle, qui sont importants pour mesurer les tendances socio-économiques et en matière de biodiversité dans les paysages agricoles d'Europe <sup>(2)</sup>. Ces indicateurs mettent en évidence le déclin des pratiques agricoles à HVN et la nécessité de les soutenir pour prévenir la dégradation du «capital naturel» et de l'approvisionnement en biens publics.

### Quels biens publics les systèmes agricoles à HVN fournissent-ils?

Les systèmes agricoles à HVN sont étroitement liés à la fourniture d'une vaste gamme de biens publics. Les mieux définis d'entre eux sont les biens publics environnementaux. On compte également des biens publics sociaux, moins bien définis, mais tout aussi importants.

#### Les biens publics environnementaux concernent les domaines suivants:

- **Biodiversité:** le recours moins intensif aux machines agricoles, aux engrais et aux pesticides et l'élevage plus extensif permettent à la vie sauvage de se développer sur les terres cultivées comme dans les pâturages. Les abords des champs et les parcelles non cultivées propres à l'agriculture à HVN sont de précieux refuges pour la vie sauvage. Les paysages agricoles à HVN fournissent aliments, abris et sites de reproduction aux oiseaux, mammifères et insectes, ainsi que les conditions nécessaires à l'épanouissement des fleurs et autres plantes indigènes. Le fait que les paysages agricoles à HVN affichent une plus grande biodiversité que les paysages de culture intensive n'a rien de surprenant. En revanche, ce qui l'est davantage, c'est le fait que, en raison de leur hétérogénéité, les paysages agricoles à HVN abritent souvent une diversité d'espèces et d'habitats plus

importante que les zones sauvages. Ces dernières ont souvent atteint une végétation climacique relativement uniforme sur de vastes surfaces; la mosaïque complexe que forment les terres à HVN est ainsi généralement plus favorable à la biodiversité. La biodiversité des terres agricoles concerne aussi la diversité génétique des espèces locales d'animaux d'élevage et des variétés de culture, nombre d'entre elles étant parfaitement adaptées aux sols, à la végétation et au climat de leur région et importantes pour la sécurité alimentaire à long terme.

- **Changement climatique — Séquestration du carbone, réduction des émissions de gaz à effet de serre (GES):** les prairies permanentes à HVN renferment une quantité significative de carbone dans le sol et en surface. Une prairie gérée de manière intensive séquestre environ moitié moins de carbone. En outre, les prairies permanentes piègent autant de carbone dans leur sous-sol que les forêts. Le labour des

<sup>(2)</sup> Institute for European Environmental Policy (IEEP) (2007), «HNV Indicators for Evaluation», rapport final pour la DG Agriculture et développement rural, avis de marché 2006-G4-04; auteurs: Tamsin Cooper (IEEP), Kathryn Arblaster (IEEP), David Baldock (IEEP), Martin Farmer (IEEP), Guy Beaufoy (EFNCP), Gwyn Jones (EFNCP), Xavier Poux (EFNCP), Davy McCracken (EFNCP), Eric Bignal (EFNCP), Berien Elbersen (Alterra), Dirk Wascher (Alterra), Per Angelstam (université suédoise des sciences agricoles), Jean-Michel Roberge (université suédoise des sciences agricoles), Philippe Pointereau (Solagro), Jan Seffer (Daphné), Dobromil Galvanek (Daphné).

## Les trois principaux types de terres agricoles à HVN

**Type 1:** grandes étendues de végétation de pâture semi-naturelle gérée pour un élevage extensif: prairies, broussailles ou espaces boisés, voire une combinaison de ces éléments.

**Type 2:** végétation semi-naturelle avec mosaïque de cultures à faible intensité ou de cultures permanentes fournissant une variété d'habitats à de nombreuses espèces sauvages.

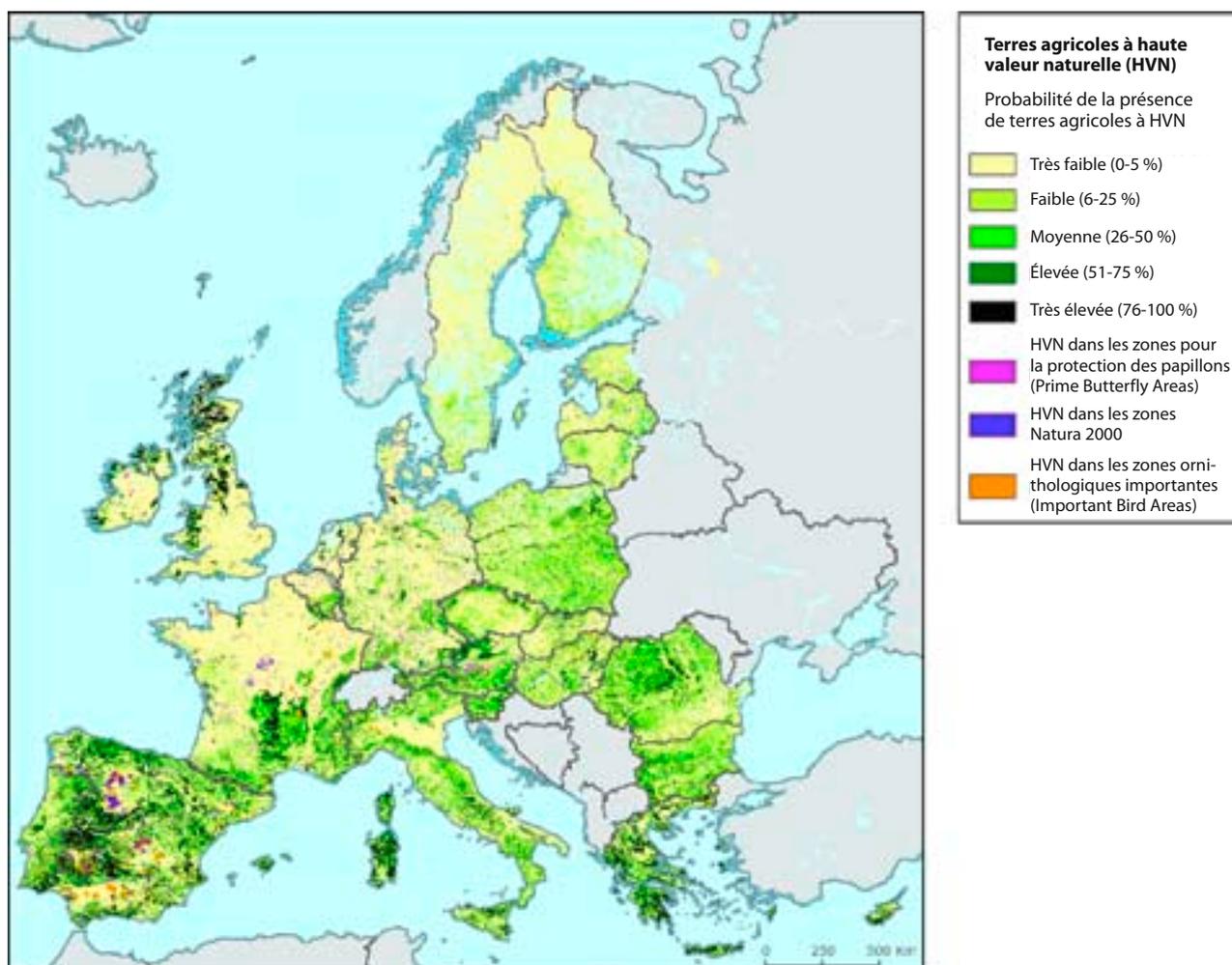
**Type 3:** terres arables exploitées de manière plus intensive, qui ne répondent pas de prime abord à la définition de la haute valeur naturelle, mais qui permettent tout de même de soutenir

la protection d'espèces menacées, et notamment des oiseaux utilisant les sols nus pour faire leur nid et s'alimenter, à l'instar de la grande outarde (*Otis tarda*).

Les terres agricoles à HVN de type 1 et 2 recouvrent encore de vastes étendues des régions périphériques d'Europe. Les estimations de l'Agence européenne pour l'environnement et du Centre commun de recherche de la Commission européenne indiquent que plus de 30 % des terres agricoles de l'UE seraient à haute valeur naturelle. Dans plusieurs pays, cette proportion dépasse les 50 %<sup>(?)</sup>.

(?) Andersen, E., Baldock, D., Bennett, H., Beaufoy, G., Bignal, E., Brouwer, F., Elbersen, B., Eiden, G., Godeschalk, F., Jones, G., McCracken, D., Nieuwenhuizen, W., van Eupen, M., Hennekens, S., et Zervas, G., 2003, «Developing a High Nature Value Farming area indicator», rapport pour l'Agence européenne pour l'environnement, Copenhague, disponible à l'adresse [http://www.ieep.eu/assets/646/Developing\\_HNV\\_indicator.pdf](http://www.ieep.eu/assets/646/Developing_HNV_indicator.pdf) (en anglais).

### Illustration 2 — Probabilité de la présence de terres agricoles à HVN dans l'EU-27



Source: Paracchini, M.L., Petersen, J-E., Hoogeveen, Y., Bamps, C., Burfield, I., et van Swaay, C., 2008, *High Nature Value Farmland in Europe — An estimate of the distribution patterns on the basis of land cover and biodiversity data*, Centre commun de recherche de la Commission européenne.

<http://www.eea.europa.eu/data-and-maps/figures/high-nature-value-farmland-in-europe>



© TIBI HARTEL

prairies, notamment non amendées, et leur conversion en terres arables libèrent une quantité considérable de carbone.

En plus d'améliorer le stockage du carbone, les systèmes agricoles durables soutiennent la stabilité climatique en réduisant les émissions de gaz à effet de serre responsables du réchauffement climatique. Ce phénomène est à mettre au crédit de la faible utilisation d'engrais chimiques et de combustibles fossiles.

- **Lutte contre les maladies et ravageurs et services de pollinisation:** la bonne santé des colonies d'insectes pollinisateurs et de prédateurs naturels des ravageurs et des maladies agricoles est vitale pour le bon rendement et la qualité de la production agricole. Ces colonies évoluent dans des habitats semi-naturels structurellement variés comme ceux qu'on retrouve sur les terres agricoles à HVN de type 1 et 2.
- **Maintien des fonctions des sols:** le sol est la ressource de base pour toute

production alimentaire, or, les méthodes de culture intensive peuvent endommager leur structure. Un sol en bon état, entretenu grâce à une utilisation limitée de pesticides, à une faible densité d'élevage (ce qui réduit l'endommagement des sols imputable au piétinement) et, sur les terres arables, à un labour modéré et à une rotation des cultures, affiche une bonne structure, contient suffisamment de matières organiques et se révèle résilient à l'érosion.

- **Qualité de l'eau, sécurité hydrique, prévention des inondations:** les paysages à HVN fournissent des réserves en eau régulées, tant en quantité qu'en qualité. L'utilisation de l'eau pour irriguer les exploitations intensives n'est pas durable et réduit le niveau des aquifères. La progression des inondations catastrophiques dans les plaines d'Europe, en grande partie imputables à l'«amélioration» du drainage en amont, qui a détruit la capacité des

paysages à HVN à retenir et libérer progressivement les eaux en cas de crue, est tout aussi préoccupante.

- **Résistance contre les incendies:** dans les États membres du centre et du sud de l'Europe, une végétation bien pâturée constitue une barrière efficace contre la propagation des feux de forêt et réduit les risques d'incendie dans les zones de culture permanente comme les oliveraies. Les incendies dévastateurs se multiplient dans les parties les plus méridionales de l'Europe, ce qui est en grande partie dû à l'abandon de la tradition du pâturage en forêt.

Outre les biens publics environnementaux, on compte d'importants **biens publics sociaux:**

- **Vitalité rurale:** les systèmes agricoles à HVN ont aussi un rôle social, notamment dans les zones rurales périphériques. Ces systèmes agricoles exigent davantage de main-d'œuvre et génèrent des emplois ruraux plus

nombreux et plus variés. Les paysages à HVN exploités de manière traditionnelle, en particulier dans les nouveaux États membres, sont entretenus par des communautés agricoles de petite taille luttant pour conserver la masse critique nécessaire à leur viabilité socio-économique. Cela est souvent lié à la stabilité sociale et à la survie des traditions culturelles. Ces communautés peuvent agir comme un filet de sécurité social en période de chômage, tout particulièrement dans les nouveaux États membres <sup>(4)</sup>. Néanmoins, dans de nombreuses zones à HVN, et tout particulièrement dans les plus reculées, les communautés rurales luttent contre l'exode et l'abandon des terres.

L'importance de la conservation de systèmes agricoles durables se justifie par la multiplicité des biens publics qu'ils produisent. Ces systèmes contribuent à la réalisation des objectifs des politiques de l'UE concernant la lutte contre le recul de la biodiversité. Leur valeur précise est très difficile à estimer, mais le coût économique, social et environnemental de la

perte de ces systèmes agricoles dépasse bien souvent celui de leur maintien.

### Importance de l'agriculture à HVN

L'agriculture à HVN est prédominante dans certaines zones reculées ou moins productives où ces pratiques d'exploitation garantissent l'entretien du «capital naturel» requis pour assurer la continuité de la fourniture d'une série de biens publics. Cependant, étant donné la présence géographique limitée, à laquelle s'ajoute la fragilité économique, des systèmes d'agriculture à HVN, une réflexion approfondie s'avère nécessaire pour en améliorer la performance tout en préservant ses caractéristiques environnementales. En outre, il convient d'explorer les possibilités d'introduire des pratiques associées à l'agriculture à HVN dans les systèmes plus intensifs. Bien entendu, pour garantir la fourniture de biens publics répondant aux besoins sociétaux, l'approvisionnement de ces biens par l'intermédiaire de l'agriculture ne doit pas se cantonner à certaines

zones dites «à haute valeur naturelle». Les pratiques d'agriculture durable doivent être reconnues et soutenues partout où cela est possible en Europe.

La prochaine phase de la PAC insistera probablement sur le soutien à apporter aux pratiques agricoles durables. Il est important que la fourniture de biens publics par l'agriculture soit reconnue et récompensée. Enfin, il convient d'accorder une attention particulière aux systèmes à HVN, car ils sont singulièrement productifs en ce qui concerne les biens publics, mais tout aussi vulnérables à la concurrence de systèmes moins durables et moins productifs dans ce domaine.

Si la nouvelle PAC soutient résolument les pratiques agricoles durables et parvient à enrayer le déclin des systèmes agricoles à HVN, cela profitera à la fois à la sécurité alimentaire à long terme et à la bonne santé de l'environnement en Europe, tout en répondant aux préoccupations actuelles des citoyens européens sur la manière dont la PAC devrait être utilisée pour servir l'intérêt général de la société.



© T. HUDSON

<sup>(4)</sup> Voir par exemple Cooper, T., Hart, K., et Baldock, D. (2009), «The Provision of Public Goods through Agriculture in the European Union», rapport préparé pour la DG Agriculture et développement rural, avis de marché 30-CE-0233091/00-28, Institut pour une politique européenne de l'environnement (IEEP), Londres, p. 25.



## Prévention contre les incendies grâce au pâturage extensif en Castille-León, Espagne

Sur les 26 millions d'hectares que compte le *monte* (la forêt) en Espagne, plus de 50 % sont en fait composés d'herbages — prairies naturelles, pâturages maigres et pâturages arborés ouverts — et 24 autres, de terrains broussailleux ou boisés régulièrement utilisés pour le pâturage. Ainsi, sur 74 % (19,4 millions d'hectares) de la surface forestière de l'Espagne, le pâturage du cheptel est l'un des principaux modes d'utilisation des terres.

Le *monte* a longtemps fourni environ 50 % des espaces de pâture en Espagne. Mais cette proportion est aujourd'hui tombée à 10 % en raison de l'abandon des systèmes de pâturage traditionnels. Ce recul a entraîné une forte augmentation du nombre d'incendies de forêt; le pâturage permettait en effet de limiter l'accumulation de bois mort et de conserver des forêts ouvertes, éléments essentiels pour réduire l'incidence et la propagation des feux de forêt. Le nombre d'incendies a été multiplié par dix à l'échelon national entre les années 1960 et 1990 (le nombre moyen d'incendies par an pendant la décennie

1961-1970 était de 1 920, contre 19 272 entre 1991 et 2000). Le coût financier annuel total de ces incendies se situait autour de 0,8 million d'euros par an en moyenne dans les années 1960, contre 325 millions d'euros par an dans les années 1970 (°).

Le «plan 42» est la stratégie de prévention des feux de forêt de la Castille-León élaborée par le ministère régional de l'environnement en 2002. Il concerne les 42 municipalités les plus exposées aux incendies. L'une des lignes d'action consiste à travailler avec les éleveurs. L'objectif est de maintenir la fonction cruciale du pâturage extensif en forêt tout en changeant la mentalité des herbagers utilisant traditionnellement l'écobuage comme outil de régénération de la végétation. Il convient de souligner que les responsables du projet peuvent proposer une incitation financière, sous forme d'une subvention s'inscrivant dans le cadre d'un PDR, pour le débroussaillage des pâtures et des bois du *monte*. Grâce au «plan 42», les incendies ont reculé de 70 % depuis 2002.

(°) Ministère espagnol de l'environnement et du milieu rural et maritime, rapport sur les feux de forêt en Espagne, 2008.





## Biodiversité et ressources en eau protégées par une mosaïque de paysages agricoles en Transylvanie, Roumanie

La zone de Târnava Mare, dans le centre de la Transylvanie, en Roumanie, est l'un des paysages agricoles de plaine les mieux conservés d'Europe. C'est une terre agricole à HVN de type 2 caractéristique, mais continue sur l'ensemble du paysage et toujours écologiquement fonctionnelle, comme elle devait l'être il y a plusieurs siècles. Ce territoire est un exemple éloquent des multiples biens publics que les paysages agricoles à HVN peuvent fournir.

**Biodiversité:** le subtil mélange entre terres arables et prairies de fauche, rendu possible par la petite dimension des parcelles, combiné à des pâturages et des sous-bois, crée un réseau complexe d'habitats, écotones et refuges pour les plantes, les vertébrés et les invertébrés sauvages. Ce paysage est un paradis pour les espèces menacées d'Europe, comme les loups, les ours et d'importantes espèces d'oiseaux et de papillons, mais aussi une source potentielle pour l'éventuel repeuplement de ces espèces dans d'autres contrées du continent. Le paysage constitue également une réserve d'agrobiodiversité, notamment pour les variétés locales de légumes et de fruits, essentielles pour garantir notre sécurité alimentaire future.

**Lutte biologique et pollinisation:** le paysage sert de refuge à des espèces utilisées dans la lutte biologique contre les maladies et ravageurs des cultures que les systèmes plus

intensifs ne peuvent combattre qu'à l'aide de pesticides potentiellement nocifs.

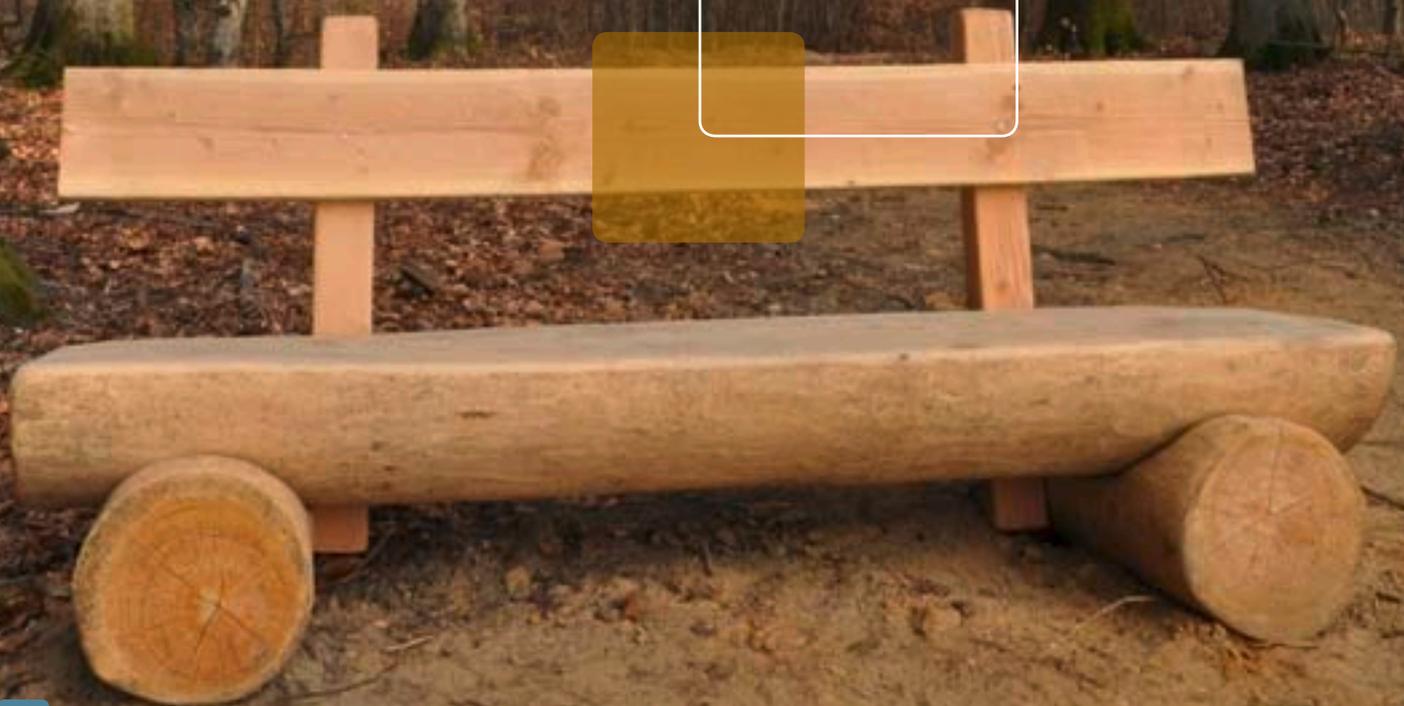
La zone abrite aussi d'importantes populations d'abeilles et autres insectes pollinisateurs qui ont disparu dans beaucoup de régions d'Europe. Chaque village de la zone de Târnava Mare dispose de centaines de ruches, l'apiculture s'inscrivant dans la tradition agricole de la zone. La valeur des biens publics liés aux services de pollinisation des abeilles est considérablement plus élevée que la valeur commerciale directe des produits apicoles.

### Conservation de l'eau et prévention des inondations:

La mosaïque que forme le paysage de cette zone, avec ses cours d'eau en méandres, ses prairies inondables et ses arbres ripicoles, peut absorber les excès de précipitations puis les libérer progressivement. Ce processus permet d'atténuer les inondations saisonnières et d'éviter que les villes et villages situés en aval soient submergés tout en prévenant l'érosion des sols et en préservant la qualité de l'eau. La capacité de cette mosaïque de paysages à HVN à stocker puis à libérer progressivement l'eau atténuée également les effets des sécheresses dans un contexte de changement climatique.



# Rôle de la sylviculture dans la production de biens publics



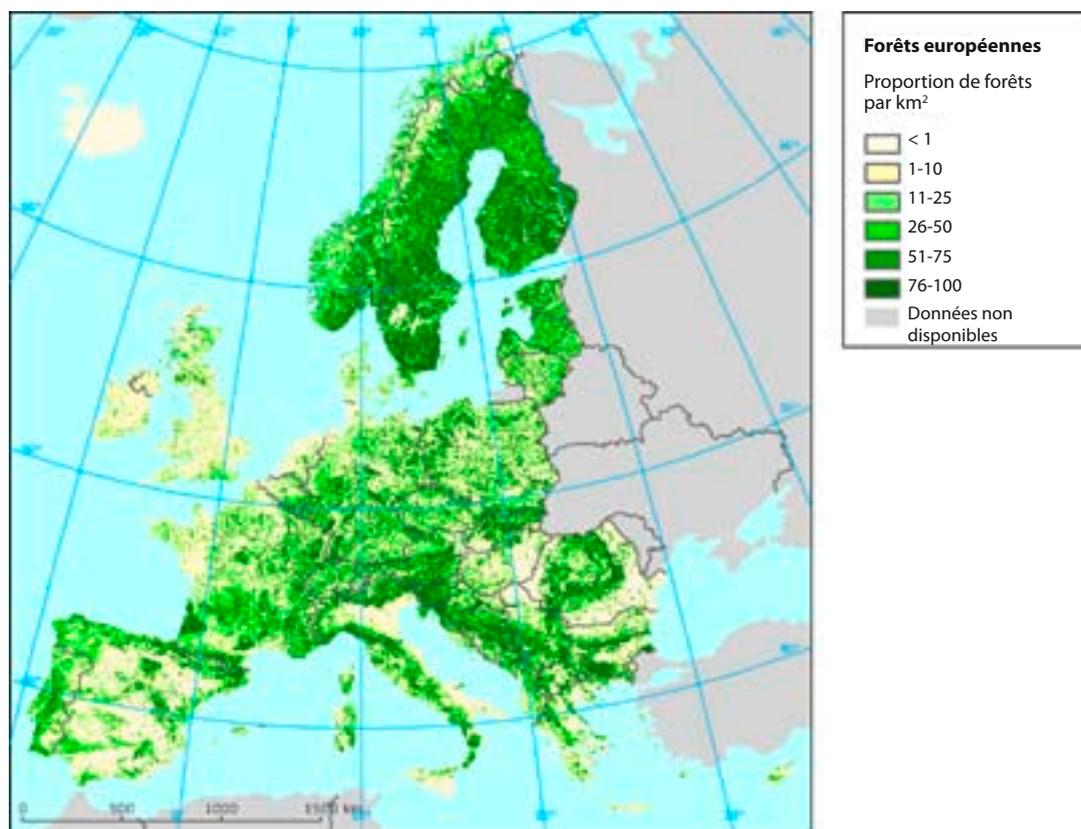
**Les forêts et autres terrains boisés de l'UE sont tout aussi importants que les paysages agricoles pour la fourniture de biens publics. Nous avons besoin des forêts pour relever les défis actuels, en particulier ceux du changement climatique et de la perte de biodiversité. Les programmes de développement rural (PDR) soutiennent la gestion durable des forêts existantes et la création de nouvelles zones boisées pour améliorer notre qualité de vie et la vitalité de certaines des zones rurales les plus reculées d'Europe.**

Les forêts recouvrent 155 millions d'hectares, soit 37 % du territoire européen <sup>(6)</sup>. Elles contribuent à la protection des sols, des ressources en eau et de la biodiversité, elles stockent

le carbone, elles fournissent des matières premières et elles créent des emplois dans le secteur des énergies renouvelables. Et, bien entendu, les forêts continuent à fournir du bois de sciage, des

panneaux en bois, de la pâte à papier et des produits moins connus comme des baies et des champignons, du gibier et du liège.

**Illustration 3 — Répartition des forêts en Europe d'après la base de données Corine Land Cover (CLC), 2000**



Source: Communauté européenne, 2007. Carte paneuropéenne des terres forestières/non forestières, 2000. Centre commun de recherche, Institut de l'environnement et du développement durable.

<http://www.eea.europa.eu/data-and-maps/figures/pan-european-forest-and-non-forest-map-2000>

<sup>(6)</sup> Commission européenne (2009), «Report on implementation of forestry measures under the rural development Regulation 1698/2005 for the period 2007-2013», DG Agriculture et développement rural, direction H «Développement durable, qualité de l'agriculture et du développement rural», unité H.4 «Bioénergie, biomasse, forêt et changements climatiques».

Au total, 129 millions d'hectares de forêt sont consacrés à l'abattage <sup>(?)</sup>. Les plus gros fournisseurs de bois sont la Suède, l'Allemagne, la France, la Finlande et la Pologne, mais dans la plupart des forêts de l'UE, le volume de bois prélevé ne respecte pas le rythme de la croissance annuelle des forêts, et certaines d'entre elles ne sont plus gérées.

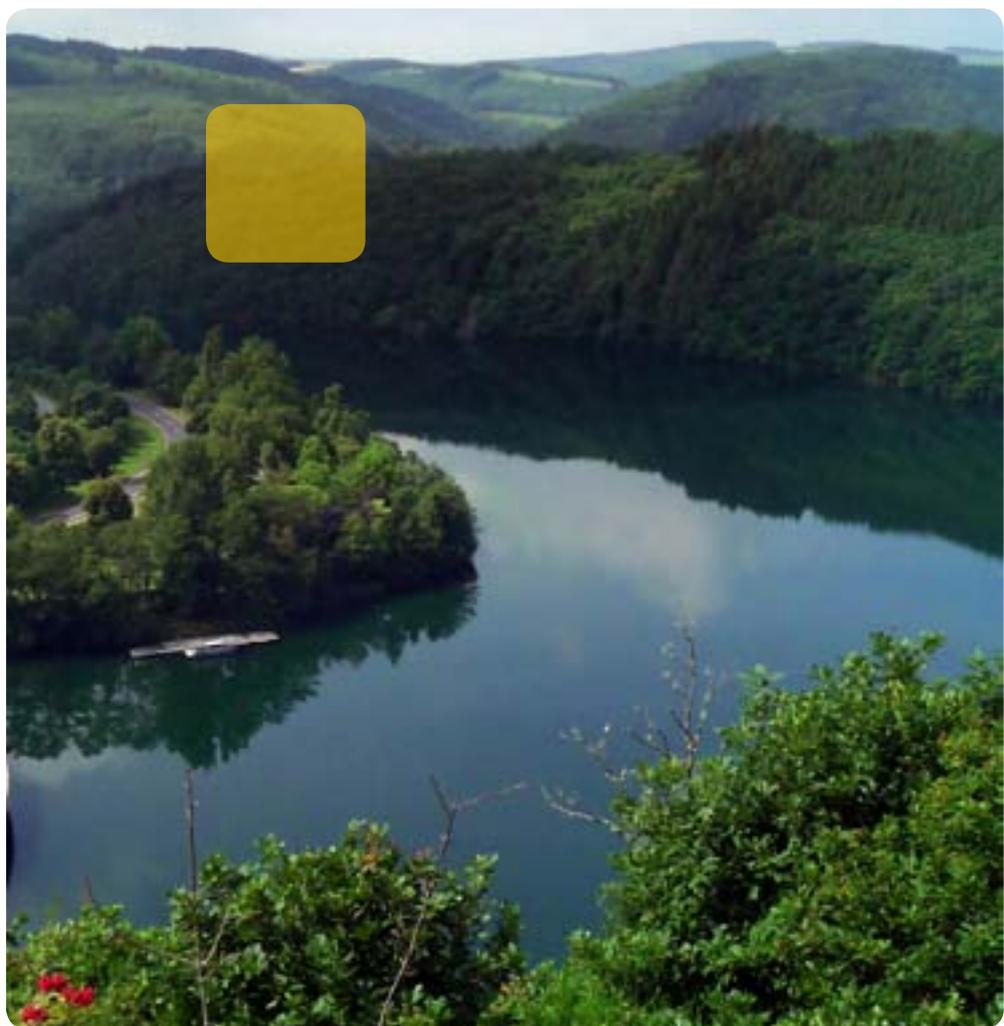
Si le problème de la déforestation dans d'autres régions du monde est source d'inquiétude, la couverture forestière de l'UE, elle, a progressé ces dernières décennies grâce aux investissements publics consentis pour le boisement et la régénération naturelle des terres marginales. La Suède, l'Espagne, la Finlande et la France possèdent les zones forestières les plus vastes, mais, comme le montre l'illustration 1, certaines régions d'Europe manquent cruellement de terres boisées.

On répertorie plusieurs types de forêts, des plantations gérées de manière intensive pour le bois et la pâte à papier aux forêts anciennes naturelles ou semi-naturelles où l'on pratique aussi l'abattage, mais dans une moindre mesure, et qui constituent de vastes réserves de carbone, de biodiversité, de gibier, de fruits sauvages et de champignons. Ces forêts représentent aussi une importante réserve d'arbres indigènes génétiquement diversifiés qui pourraient se révéler très utiles à l'heure où les exploitants forestiers adaptent leurs plantations au changement climatique.

Les nombreuses manières dont les forêts peuvent contribuer à réduire le niveau de dioxyde de carbone présent dans l'atmosphère sont assez complexes. Lorsqu'ils sont en pleine période de croissance, les arbres absorbent le carbone,

qui est ensuite stocké dans les arbres et dans les sols. Une partie de ce carbone est relâchée dans l'atmosphère lorsque les arbres vieillissent et se décomposent ou lorsqu'ils sont utilisés comme bois de chauffage. C'est alors un autre cycle d'absorption du carbone qui démarre, puisque d'autres arbres poussent à leur place.

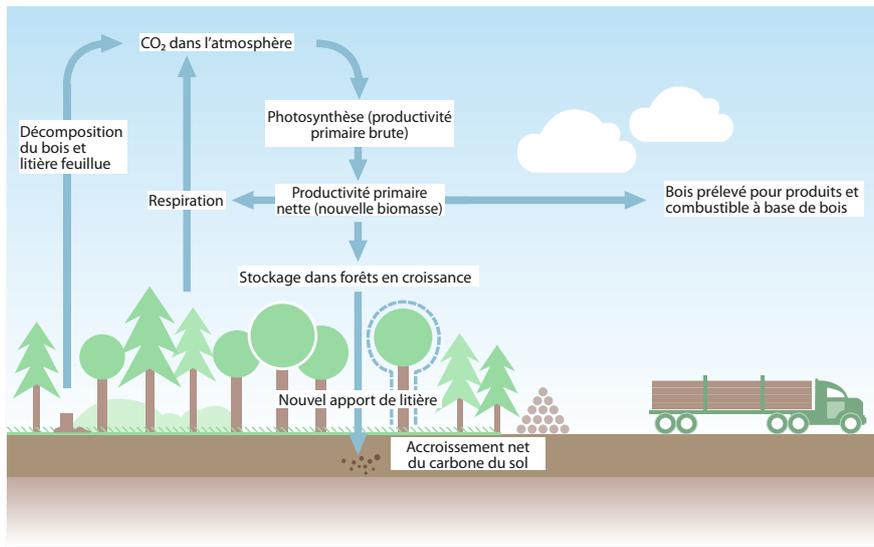
L'énergie renouvelable à base de bois de chauffage n'est qu'une manière parmi d'autres dont la forêt nous aide à atteindre nos objectifs en matière d'émissions de carbone. Ainsi, utiliser du bois pour la construction et l'ameublement permet d'enfermer du carbone pendant des siècles, tandis que l'entretien des sols forestiers permet d'optimiser leur capacité de stockage du carbone.



© T. HUDSON

<sup>(?)</sup> Données de 2005, Union européenne (2010), «Développement rural dans l'Union européenne — Informations statistiques et économiques — Rapport 2010», DG Agriculture et développement rural.

#### Illustration 4 Cycle du carbone forestier



Source: Statistiques forestières 2010 — Forêts et changement climatique au Royaume-Uni.

### Gestion des forêts

La gestion des forêts diffère selon les besoins, mais la sylviculture multifonctionnelle est particulièrement importante pour la fourniture de biens publics.

L'importance relative des différents biens publics dans un type de forêt donné dépend des circonstances. Les forêts protègent les sols contre l'érosion, réduisent les variations des cours d'eau dans les bassins fluviaux et régulent le cycle hydrologique. Ainsi, en Espagne, la principale fonction de 88 % des forêts <sup>(8)</sup> est la protection contre l'érosion des sols et la désertification dans un pays au relief accidenté où les précipitations sont insuffisantes et irrégulières.

Les espèces forestières forment un vaste assemblage de biodiversité dans tout écosystème terrestre. Elles occupent dans nos vies une telle place, et ce depuis si longtemps, que les arbres et forêts peuvent être considérés comme un véritable trésor de notre patrimoine culturel et historique, qui façonne aujourd'hui encore nos paysages. Or, nous ne pouvons tenir le bien-être de la vie sauvage forestière pour acquis.

La sylviculture multifonctionnelle (c'est-à-dire les forêts dont les écosystèmes naturels endossent des fonctions productives et sociales multiples) garantit la fourniture de biens publics environnementaux (protection de l'air, du sol, de l'eau et conservation de la biodiversité) et des biens publics sociaux (patrimoine culturel, utilisation récréative et paysages esthétiques).

Autour et au sein des villes, où vivent désormais la plupart des Européens, les forêts fournissent air frais et eau douce, réduisent la concentration de poussière, la chaleur et le bruit et fournissent des lieux idéaux où se détendre et se divertir en extérieur.

La gestion des forêts varie selon les propriétaires. Environ 60 % des forêts de l'UE sont privées <sup>(9)</sup>, avec une majorité des parcelles mesurant moins de 5 hectares, mais tant la part que le type des propriétés privées varient grandement à travers l'Europe. C'est le Portugal qui détient le record de la plus grande part de forêts privées, avec plus de 90 %. Il est talonné par l'Autriche, la Suède et la France <sup>(10)</sup>. Les propriétaires privés peuvent être des

particuliers vivant toujours sur leur domaine, comme en Suède, ou des sociétés aux propriétés plus étendues.

Les domaines forestiers publics sont placés sous la responsabilité des instances nationales et régionales ou d'autres institutions publiques comme les villes, les municipalités et les communes. Les objectifs des collectivités publiques sont souvent axés sur la sylviculture multifonctionnelle, notamment près des villes où la détente en forêt joue un rôle important, ou sur la sylviculture de conservation dans les zones où les sols sont fragiles, en montagne et dans les forêts anciennes. On répertorie aussi des entreprises commerciales de sylviculture détenues par l'État, comme en Irlande, tandis que, dans de nombreuses zones rurales, les emplois liés à la forêt contribuent directement à la vitalité rurale. Au Royaume-Uni, les plantations de conifères détenues par l'État sont d'abord gérées pour produire des biens publics, mais jouent un rôle important dans l'approvisionnement régulier en matières premières des transformateurs locaux.

<sup>(8)</sup> Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), «Informations sur les forêts par pays — Espagne», accessible à l'adresse <http://www.fao.org/forestry/country/fr/esp/> (consulté le 6 juin 2010).

<sup>(9)</sup> Commission européenne (2009), Report on implementation of forestry measures under the Rural Development Regulation 1698/2005 for the period 2007-2013, DG Agriculture et développement rural, direction H, «Développement durable, qualité de l'agriculture et du développement rural», unité H.4 «Bioénergie, biomasse, forêt et changements climatiques».

<sup>(10)</sup> FAO (2006), Évaluation des ressources forestières mondiales — Rapport principal, Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture, Rome.

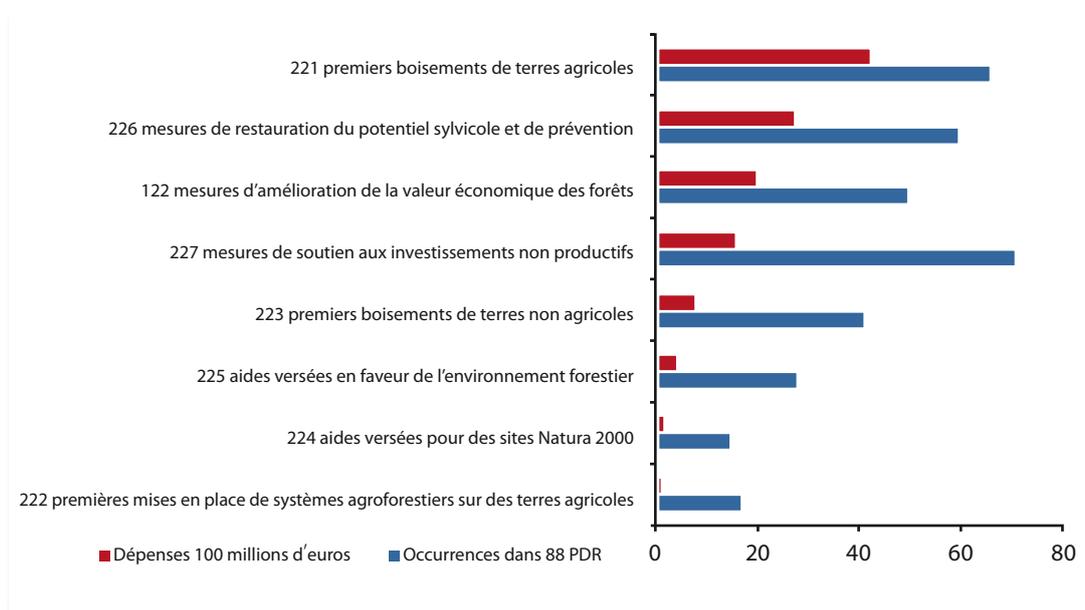
## Rôle de la politique de développement rural

L'UE ne dispose pas de «politique sylvicole commune», comme il en existe pour l'agriculture et la pêche, mais la sylviculture multifonctionnelle européenne respecte un principe commun sous-jacent. C'est ce qui ressort de la stratégie forestière européenne, qui définit la gestion durable des forêts comme l'outil clé pour la fourniture de biens publics.

Le principal mécanisme de financement visant à soutenir la gestion des forêts dans une optique de fourniture de biens publics est le deuxième pilier de la PAC, bien que les États membres aient également recours à des aides d'État. Les États membres ont le choix entre huit mesures de PDR spécifiques aux forêts, la plupart d'entre elles étant comprises dans l'axe 2 et essentiellement axées sur la gestion durable des forêts. Une dépense publique d'un montant total de 12 milliards

d'euros a été allouée à la mise en œuvre de ces mesures sur la période 2007-2013 dans l'EU-27, mais, comme le montre l'illustration 3, les mesures les plus utilisées ne représentent pas forcément la majorité des fonds publics alloués.

**Illustration 5 — Mesures en faveur de la sylviculture de tous les PDR sur la période 2007-2013**  
**Occurrences et dépenses avant le «bilan de santé» de la PAC**



Source: Élaboré par le point de contact du RE DR de la Commission européenne, 2009.



© CLUNIE KEENLEYSIDE



© T. HUDSON

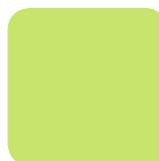
L'une des mesures les plus populaires est le boisement des terres agricoles soit par l'intermédiaire de nouvelles plantations, soit par l'encouragement à la régénération naturelle. Une grande partie de ces nouveaux bois occupera des terres agricoles actuellement réservées au pâturage. Les aides versées pour mettre en place de nouveaux systèmes agroforestiers, où l'agriculture et la sylviculture extensives sont combinées sur la même terre, n'ont été introduites qu'en 2007 mais sont déjà utilisées dans 17 PDR, principalement autour de la Méditerranée, en Hongrie et au Royaume-Uni.

Le soutien aux investissements environnementaux «non productifs», très utilisé, apparaît dans 71 des 88 PDR. En Suède,

il concerne 65 000 hectares des forêts et bois les plus précieux d'un point de vue environnemental. Dans la région de Berlin-Brandebourg (Allemagne), l'objectif est de changer la configuration monostructurale des forêts ainsi que de préserver et développer les sites et zones protégés Natura 2000.

Améliorer la fourniture de biens publics environnementaux et sociaux par les forêts d'Europe n'est pas exempt de défis pour les forestiers, les propriétaires de forêts et les autorités publiques. Fournir des biens publics comme une eau, une biodiversité et des sols de grande qualité nécessite une approche «à l'échelle du paysage» alors que les parcelles sont souvent fragmentées. Choisir les meilleurs

endroits et la meilleure gestion des forêts pour le stockage du carbone et la conservation des sols tout en renforçant la résilience des forêts aux conséquences du changement climatique peut nécessiter davantage d'études, de nouvelles expertises ainsi qu'un ciblage et un suivi plus attentifs. La boîte à outils des PDR peut contribuer à relever ces défis en fournissant non seulement un soutien financier pour la gestion durable des forêts, mais aussi une assistance sous forme de conseils, de formation et d'aide à la commercialisation. Le partage des expériences entre États membres est un aspect essentiel de ce processus, et le point de contact du RE DR a justement lancé une initiative thématique sur la foresterie à cet effet.





© HEDENÄSETS NÄRVÄRME AB



## Des forêts sources d'énergie renouvelable en Suède

Les États membres utilisent une vaste gamme de mesures, dans le cadre des PDR, pour permettre à leurs propriétaires forestiers de gagner en compétitivité sur le marché des énergies renouvelables. Utiliser davantage l'énergie issue du bois plutôt que les combustibles fossiles contribuera à réduire les émissions globales de gaz à effet de serre.

Dans le climat froid du nord de la Suède, la centrale thermique locale de Hedenäset permet de chauffer à la bioénergie tous les bâtiments municipaux du village et une quarantaine de maisons individuelles. Il y a trois ans, toutes les maisons étaient encore chauffées au fioul ou à l'électricité. L'usine thermique est la propriété de neuf entrepreneurs locaux, certains sont des agriculteurs, d'autres des propriétaires forestiers, qui ont réalisé

eux-mêmes la plupart des travaux de construction de la centrale ainsi que du système de distribution. Ils gèrent l'usine par l'intermédiaire de leurs propres entreprises, ce qui permet de garantir un faible coût de maintenance. La centrale a coûté 694 000 euros et a bénéficié du soutien de 192 000 euros au titre du PDR.

Les copeaux de bois issus des forêts environnantes fournissent le combustible, mais la centrale est prévue pour être alimentée à la fois par des copeaux de bois et par des baldingères faux-roseaux, dont certains proviennent des exploitations d'agriculteurs partenaires. La centrale produit environ 1,6 MW, mais peut monter à 2 MW. D'autres propriétaires de maisons individuelles souhaitent être raccordés au réseau de distribution.



## Protéger les forêts contre les incendies et les tempêtes en Italie

Protéger les ressources forestières pour qu'elles continuent à fournir des produits marchands et des biens publics est une priorité de longue date de l'UE. Les principales catastrophes auxquelles les forêts sont exposées sont les tempêtes et les inondations dans le nord et l'ouest de l'Europe et les incendies de forêt en Europe centrale et dans les régions méditerranéennes. Les PDR actuels devraient soutenir plus de 120 000 actions visant à protéger ou restaurer les plus de 2 millions d'hectares de forêts exposés au risque.

En Italie, de nombreuses forêts indigènes ne sont pas seulement riches en biodiversité, mais offrent aussi une précieuse protection contre l'érosion des sols vulnérables. Dans la région de l'Ombrie, un site Natura 2000 de premier plan, endommagé par un incendie, retrouve de sa superbe grâce aux fonds d'un PDR ayant permis de retirer le bois mort et les arbres abîmés, de replanter le site de chênes indigènes (*Quercus cerris*, *Quercus pubescens*) et de convertir une plantation artificielle de pins (*Pinus nigra*) en une plantation mixte avec des espèces à feuilles caduques. Le terrain est abrupt et la plupart des opérations ont été effectuées à la main pour ne pas endommager cet habitat fragile. Le soutien apporté par le PDR a beaucoup aidé les populations montagnardes qui ont restauré le site et a créé des emplois à l'échelon local. Sur la photographie, les frontières de la zone restaurée apparaissent en diagonale, du coin supérieur gauche au coin inférieur droit.



# La dimension socio-économique et culturelle des biens publics fournis par l'agriculture et le développement rural



## Les biens publics sont l'un des piliers du développement à long terme des régions rurales. Il s'agit de mettre en valeur leurs atouts culturels, historiques, humains et environnementaux et de promouvoir leur rôle en faveur d'une croissance socio-économique durable.

La fourniture de biens publics dans les zones rurales européennes peut stimuler considérablement le développement économique de ces régions. C'est notamment le cas des biens publics liés à l'agriculture, tels que la vitalité rurale, la sécurité alimentaire et le bien-être des animaux d'élevage. Les produits locaux traditionnels ou le tourisme rural peuvent également venir s'ajouter à certaines caractéristiques environnementales publiques, par exemple un paysage naturel d'exception, la qualité de l'air et du sol ou encore une biodiversité propre à la région. Ces spécificités jouent parfois un rôle décisif pour attirer les investissements et promouvoir des activités économiques dont bénéficieront à terme l'économie rurale locale et la qualité de la vie de la communauté. L'économie de certaines régions rurales dépend, partiellement ou totalement, de leur environnement naturel. Ainsi, la fourniture de ces biens publics passe souvent, dans une large mesure, par la préservation de l'environnement naturel grâce à des pratiques agricoles appropriées.

Les PDR des États membres de l'UE aident à promouvoir une agriculture durable,

à améliorer la qualité de la vie dans les campagnes et à encourager la diversification des activités économiques. Une grande partie de ces dernières soutiennent les communautés et les économies rurales en améliorant les infrastructures de ces zones et en développant de nouveaux services et produits qui s'appuient sur des atouts naturels uniques. En permettant de maintenir une masse démographique critique dans les campagnes, ces activités contribuent à la fourniture d'un bien public socio-économique, la vitalité rurale.

### Vitalité rurale

La vitalité rurale est une composante de la dimension économique, sociale et culturelle du processus de développement rural. Elle s'appuie essentiellement sur les atouts agricoles, environnementaux, culturels et historiques d'une région donnée. L'agriculture participe à la protection des emplois dans les régions rurales et, avec d'autres activités aidant à préserver et à renforcer les atouts agricoles et environnementaux, elle apporte la prospérité économique aux régions concernées. La vitalité rurale est

en général le fruit d'un processus à long terme liant l'amélioration de la viabilité économique à celle de la production agricole et des infrastructures sociales locales ainsi qu'à un profond sentiment de fierté et d'appartenance à une communauté locale («l'identité régionale/locale»).

### Enjeux socio-économiques

D'après une récente étude, la vitalité rurale est une pierre angulaire des économies rurales et permet de préserver les compétences et les pratiques agricoles. À la suite de l'élargissement de l'Europe en 2004, les flux migratoires se sont caractérisés par une augmentation rapide du nombre de jeunes issus de régions rurales pauvres d'Europe centrale et orientale, en particulier de Pologne, partant pour l'Europe occidentale, ce qui a entraîné une perte de compétences dans ces régions.

En conséquence, de nombreuses régions rurales se sont vidées de leurs habitants et sont aujourd'hui confrontées à une population vieillissante et à la disparition progressive de leurs



© NATIONAL FUND WICKEN FEN



## Le Dragonfly Centre de Wicken Fen, Royaume-Uni

Wicken Fen, l'une des réserves naturelles les plus anciennes du Royaume-Uni, possède un attrait international. C'est aussi un endroit de choix pour observer des libellules au Royaume-Uni: 24 espèces ont récemment été répertoriées dans ces marais, y compris le très rare *Anax empereur*. La réserve, située dans le comté de Cambridgeshire, attire un grand nombre de touristes (plus de 37 500 visiteurs par an). Le fait que la ville de Cambridge soit elle-même une destination touristique populaire y est pour quelque chose. Tandis que le nombre de libellules baisse au niveau national, les marais du Wicken Fen leur fournissent un excellent habitat, assurant ainsi leur survie à long terme. L'extinction des libellules dans la région aurait des répercussions catastrophiques sur de nombreuses autres espèces.

La réserve est la propriété du National Trust, une fondation dont le but est de protéger, d'entretenir et d'ouvrir au public des bâtiments historiques, des jardins, des monuments, des forêts, des réserves naturelles et des terres agricoles. En 2009, le National Trust a déposé une demande de subvention au titre de l'axe 3 auprès du PDR régional anglais en vue de développer un nouveau produit touristique: un Dragonfly Center (centre de libellules). Une subvention de 36 900 livres sterling (41 870 euros) lui a été accordée pour couvrir les coûts de création du centre, le doter d'un équipement spécialisé comprenant des microscopes, des téléviseurs et un affichage en couleurs et construire des étangs pour les libellules.

Le centre a ouvert ses portes en juillet 2010 et a immédiatement connu un succès qui ne s'est pas démenti depuis lors. C'est le seul centre de ce type en Europe. Des safaris-libellules, des

promenades et des visites guidées y sont organisés, et des cours généraux ou personnalisés y sont dispensés par le Dragonfly Partnership. D'après les estimations, le centre devrait attirer jusqu'à 3 000 visiteurs supplémentaires chaque année et rapporter près de 24 000 livres sterling (27 245 euros) par an à Wicken Fen.

«Le Dragonfly Center est un bon exemple d'utilisation des financements des PDR pour renforcer les atouts environnementaux des marais et faire de la région une destination de grande qualité pour les visiteurs. Ce projet atteindra également les objectifs des PDR en matière d'amélioration de l'accès aux campagnes et de sensibilisation à l'importance de la biodiversité», déclare Fiona Bryant, directrice du Sustainable and Rural Development (Développement durable et rural) pour l'East of England Development Agency (Agence de développement pour l'est de l'Angleterre).

Le Dragonfly Center contribue à la durabilité à long terme et à la viabilité économique et sociale de Wicken Fen et de la campagne environnante. Il aide les entreprises locales en attirant un grand nombre de visiteurs et joue par ailleurs un rôle clé en faveur de la biodiversité et de l'amélioration de l'accès aux zones rurales. Sur le long terme, ses activités commerciales astucieuses pourraient contribuer à attirer les investissements étrangers et, par voie de conséquence, à améliorer les transports mais aussi les infrastructures sociales et culturelles.

Pour plus d'informations, consulter le site [http://www.wicken.org.uk/visit\\_dragonflycentre.htm](http://www.wicken.org.uk/visit_dragonflycentre.htm) (en anglais).



## Clare Farm Heritage Tours dans la région du Burren, Irlande

La région du Burren, située dans le comté de Clare, possède l'un des paysages les plus particuliers d'Irlande, voire d'Europe, avec ses immenses plateaux de calcaire formant un lapiaz. Cet endroit se caractérise par des paysages remarquables, un passé chargé d'histoire, une faune et une flore extraordinaires ainsi qu'un riche patrimoine culturel. Une grande partie du Burren a été désignée comme zone spéciale de conservation (ZSC), conformément à la directive «Habitats» de l'UE, et une partie de l'exceptionnel patrimoine environnemental, historique et culturel de cette région se trouve sur des exploitations privées dont l'accès au public est restreint et où l'agriculture est soumise à une réglementation stricte.

En 2009, un certain nombre d'agriculteurs locaux se sont unis et ont décidé de créer une coopérative pour ouvrir ces sites au public. Tous ces exploitants perpétuent une tradition agricole vieille de plus de 6 000 ans sur des terres où plus de 100 sites archéologiques et monuments ont été recensés, et où le paysage a peu changé depuis des millénaires.

Afin de tirer pleinement parti de ce patrimoine, neuf agriculteurs du nord du comté de Clare ont donc fondé la coopérative Clare Farm Heritage Tours. Son objectif est double: la diversification des activités des exploitations et le développement d'une nouvelle offre touristique pouvant présenter un grand intérêt et engendrer des bénéfices sur le long terme pour la communauté du comté de Clare. Avec le soutien de l'axe 4 du PDR irlandais, la coopérative a pu commencer ses activités dès 2009.

*«Ayant grandi dans le Burren, nous connaissons son histoire et les pratiques agricoles héritées du passé depuis notre plus tendre enfance. Tout cela fait partie de notre quotidien. Nous sommes ravis de partager ce savoir, de nous ouvrir au monde, et sommes heureux de pouvoir profiter des connaissances d'autres spécialistes du Burren. Chaque visite de ferme est une expérience en soi*

*pour nous, car nous voulons que ce soit un moment que nos visiteurs n'oublieront pas»,* explique Frank O'Grady, l'un des agriculteurs concernés.

Clare Farm Heritage Tours fait partie du réseau Burren Ecotourism Network et emploie des habitants de la région pour promouvoir son patrimoine, son archéologie et ses pratiques agricoles séculaires, mais aussi pour sensibiliser les touristes à la vulnérabilité du paysage du Burren et à l'importance de sa préservation. Les visites ont un caractère à la fois éducatif et récréatif et sont menées par des personnes vivant et travaillant dans le Burren depuis toujours. La coopérative, située à une heure seulement de l'aéroport international de Shannon, a des effets positifs sur l'économie de la région en attirant davantage de visiteurs dans le comté de Clare et en créant des emplois pour les agriculteurs locaux. Cet exemple illustre bien comment la fourniture de biens publics environnementaux à travers l'agriculture contribue à créer des opportunités plus larges de développement rural. Ce projet aide en outre à renforcer le sentiment d'appartenance à la communauté locale.

Ce projet est finaliste pour le prix JFC Innovation Awards for Rural Business de 2010.

Pour plus d'informations, consulter le site [www.farmheritagetours.com](http://www.farmheritagetours.com) (en anglais).



compétences, produits et pratiques traditionnels. L'agriculture étant l'un des piliers de l'économie rurale dans un grand nombre d'États membres de l'UE, préserver le patrimoine et les emplois agricoles contribue à protéger le tissu social dans son ensemble. La politique de développement rural joue donc un rôle indispensable pour ce qui est de préserver ces compétences et d'attirer de nouveaux habitants vers les campagnes. Cette politique constitue un moyen d'encourager l'entrepreneuriat et d'améliorer les infrastructures sociales et culturelles. On s'attend à ce que les zones rurales ne soient plus

caractérisées par une seule activité économique, généralement l'agriculture, et l'exploitation des biens publics locaux offre une bonne alternative à cet égard.

La fourniture de biens publics, notamment environnementaux, peut avoir une incidence de taille sur le développement des services touristiques et la vitalité rurale, en particulier dans les régions qui combinent plusieurs des problèmes déjà mentionnés.

Dans certains États membres, on a récemment observé une tendance des jeunes familles et des personnes plus

âgées à quitter les villes pour des zones rurales plus calmes. Ce phénomène prouve que l'existence d'infrastructures de base viables telles que des écoles, des services de santé, un réseau de transport et de télécommunications ainsi que des technologies de l'information et de la communication (TIC) sont autant de facteurs décisifs dans la décision de s'installer à la campagne. Ainsi, une zone rurale qui s'emploie à développer une activité économique non agricole, fondée notamment sur des atouts environnementaux, dispose-t-elle d'un bon potentiel pour attirer les jeunes.



## Les enjeux de la PAC après 2013

Les contributions des réseaux ruraux nationaux (RRN) au débat sur la PAC après 2013, collectées par le RE DR, ont fait apparaître un certain nombre de questions clés concernant les régions rurales. L'une d'elles porte sur l'ampleur des biens et services publics ainsi que sur la réponse nécessaire tant du point de vue politique que financier. La plupart des défis auxquels les zones rurales doivent faire face sont liés aux objectifs économiques et, en conséquence, sociaux, de la politique de développement rural, lesquels

concernent notamment le vieillissement de la population, l'exode rural, la diversification de l'activité économique, la préservation de la biodiversité et des campagnes ainsi que l'adaptation au changement climatique, sans oublier le maintien et le soutien de la vitalité rurale.

La préservation de la vitalité rurale est étroitement liée à l'existence et à l'utilisation judicieuse des atouts environnementaux et des biens publics locaux fournis par le secteur agricole, afin de maintenir un niveau de peuplement durable dans les campagnes et d'encourager une activité économique diversifiée. La politique

de développement rural actuelle de l'UE dispose d'un certain nombre d'outils pour encourager ces activités, lesquels ont des résultats positifs, comme l'illustrent les études de cas présentées ici. Pour la plupart, les parties prenantes sont d'avis qu'il est indispensable que la PAC poursuive à l'avenir ses efforts pour permettre aux communautés rurales d'utiliser ce type de biens publics à des fins socio-économiques.

### Commune de Busko Zdrój, Pologne

Busko Zdrój se situe dans le sud de la région de Sainte-Croix (Świętokrzyskie), à 80 kilomètres au nord de Cracovie. La commune compte l'un des meilleurs centres de santé de Pologne, célèbre pour ses eaux thermales riches en soufre et son emplacement idéal proche des monts Sainte-Croix. Située dans la large et bucolique vallée de la Nida, elle est également appréciée pour la douceur de son climat. Ce site attire énormément de touristes venant se soigner dans les 9 spas de Busko.

La municipalité dénombre d'autres attractions touristiques: des sites Natura 2000, des réserves naturelles, des parcs nationaux, des complexes touristiques et des piscines, des sanctuaires de faune sauvage et d'arbres, ainsi qu'un grand nombre de lieux d'intérêt historique et d'événements culturels organisés pour attirer les visiteurs (par exemple le festival de Busko-Zdrój, l'exposition internationale de photographie de Ponidzie, la foire de Florianski, le festival international de musique, le festival international folklorique ou encore le festival The Summer with Chopin, dédié à la musique du célèbre compositeur).

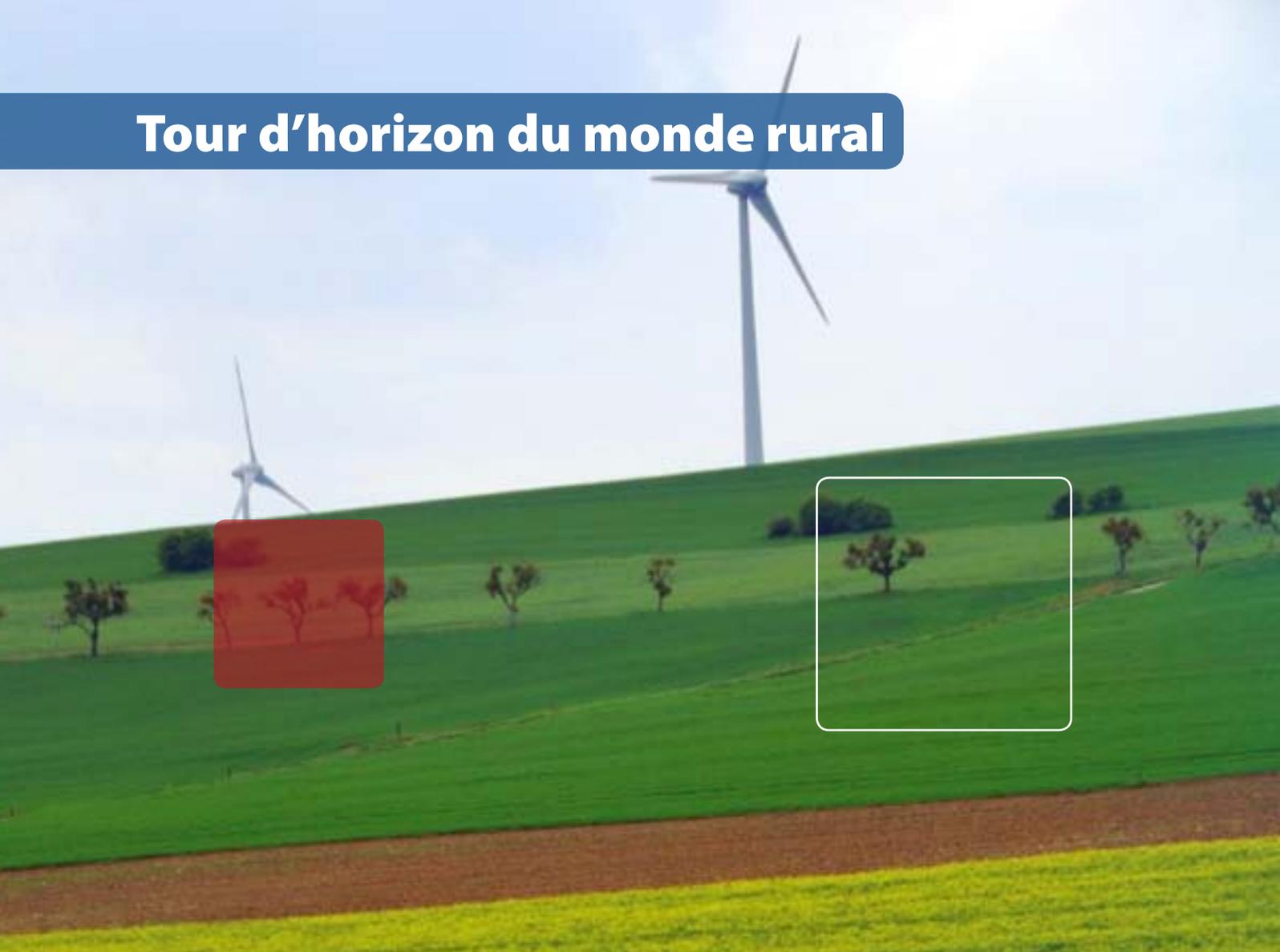
Radzanów, petit village situé à 3 kilomètres au sud de Busko, est réputé pour ses deux bassins: une piscine et un étang de pêche d'une surface totale de 23 hectares. La stratégie de développement touristique de la région de Sainte-Croix pour la période 2006-2014 a pris en compte le potentiel économique des bassins

de Radzanów et en a fait l'une de ses priorités pour augmenter l'attrait et améliorer l'état de ces atouts environnementaux. La stratégie de développement local du groupe d'action locale (GAL) Sunny Leader a d'ailleurs réaffirmé la valeur inestimable de ces bassins pour le secteur du tourisme rural.

En 2009, la commune de Busko Zdrój a déposé une demande de subvention au titre de l'axe 3 du PDR polonais pour améliorer et développer les environs des bassins de Radzanów, de sorte à augmenter leur valeur d'un point de vue touristique.

Les 500 000 zlotys (128 125 euros) de subventions accordés ont servi à mettre en valeur les plages et à les agrandir, à construire des terrains de handball, à rénover les jetées existantes, à créer des terrains de jeux et des aires de pique-nique et à installer des clôtures. Les nouveaux équipements, ouverts à l'été 2010, ont d'ores et déjà rencontré un franc succès à la fois auprès des touristes et des habitants des environs et constituent une infrastructure touristique supplémentaire précieuse pour le village. Ils ajoutent en outre à la valeur touristique de Busko Zdrój et de Radzanów. Le soutien que ce type de biens publics touristiques apporte aux entreprises locales n'est donc plus à démontrer. Grâce à la proximité de Busko, Radzanów est par ailleurs en passe de développer ses propres infrastructures touristiques.

Pour plus d'informations, consulter le site [www.busko.pl](http://www.busko.pl)



La politique publique  
en soutien aux biens  
publics: analyse par  
le réseau européen de  
développement rural



**Les mesures prévues par les programmes de développement rural contribuent à la fourniture de biens publics, notamment environnementaux. Si la majeure partie du budget de développement rural est allouée aux mesures comportant des objectifs clairs en la matière, des efforts restent encore à faire.**

**E**n octobre 2008, le réseau européen de développement rural a mis en place un groupe de travail thématique spécial sur les biens publics (GTT3), chargé d'étudier le rôle et le potentiel de la politique de développement rural en matière de fourniture de biens

publics liés à l'agriculture. Le groupe a essentiellement travaillé sur les biens publics environnementaux et la vitalité rurale, considérés comme les principaux biens publics couverts par les PDR (voir l'illustration 6).

### Sous-approvisionnement en biens publics

Dans les conclusions de son travail, le groupe d'experts met en lumière la nécessité d'une action pour garantir la fourniture des biens publics répondant aux besoins de la société. En matière de biens publics environnementaux, le groupe signale un problème de sous-approvisionnement particulier, qui serait dû à l'insuffisance des dispositifs incitant les agriculteurs à fournir ce type de biens publics. Il est donc nécessaire de prendre des mesures ciblées pour encourager les agriculteurs à s'engager dans la gestion durable des ressources naturelles et à préserver les habitats ainsi que les campagnes ayant une valeur écologique.

Le groupe souligne par ailleurs le potentiel de taille dont dispose l'agriculture pour fournir des biens publics. À cet égard, une attention particulière doit être accordée à la mise en place de pratiques agricoles durables et à la continuité de la gestion des terres dans les régions menacées par la marginalisation et l'abandon des terres. Selon le groupe de travail, lutter contre ces risques doit être au centre des mesures visant à fournir des biens publics répondant à la demande de la société.

#### Illustration 6 — Quelques biens publics étudiés par le GTT3

##### Exemples de biens publics

1	Paysages agricoles
2	Biodiversité des terres agricoles
3	Qualité de l'eau
4	Disponibilité de l'eau
5	Fonctionnalité du sol
6	Stabilité climatique — Stockage de carbone
7	Stabilité climatique — Émissions de gaz à effet de serre
8	Qualité de l'air
9	Résilience aux incendies et aux inondations
10	Vitalité rurale

Source: RE DR GTT 3 — Biens publics et intervention publique.

## Quel potentiel pour la politique de développement rural?

En se fondant sur l'examen de 88 PDR nationaux et régionaux, le groupe de travail a mis en évidence que, sur les 38 mesures possibles de cofinancement par le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader), 31 visent à encourager la vitalité rurale, 30 profitent aux paysages agricoles, et 29 concernent la biodiversité sur les exploitations. Un grand nombre de ces mesures disposent d'un bon potentiel pour fournir spécifiquement des biens publics environnementaux.

Les mesures du Feader pouvant déboucher sur la fourniture de biens publics ont été classées en trois grandes catégories:

- les *paiements par zone*, qui incitent les agriculteurs à adopter des pratiques de gestion des terres bénéfiques (par exemple mesure agroenvironnementale,

mesure en cas de handicap naturel) ou facilitent la mise en œuvre des mesures Natura 2000 obligatoires en proposant des compensations lorsque la région concernée est désavantagée économiquement par ces mesures;

- les *aides à l'investissement*, sous la forme d'une participation aux coûts des investissements en capital physique (modernisation de l'exploitation et mesures de développement des infrastructures, etc.) et de subventions pour financer d'autres activités en zone rurale, comme la diversification agricole ou le tourisme;
- les *mesures apportant conseils, formation et renforcement des capacités* en vue d'améliorer le capital humain.

## Cibler la gestion durable des terres

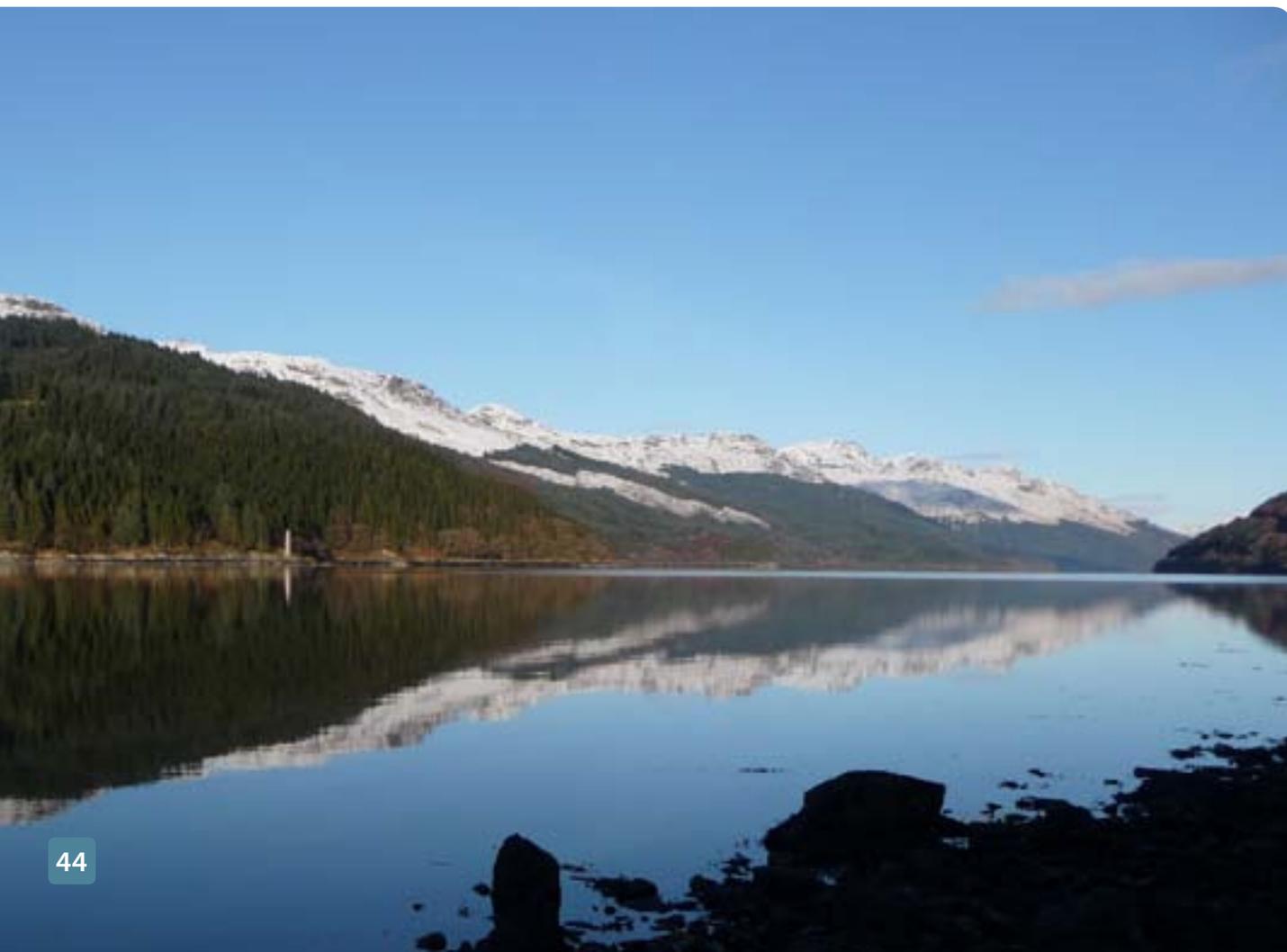
La plus grande partie des dépenses totales prévues pour l'ensemble des PDR correspond aux mesures de gestion des terres par zone. Ces mesures sont pour la

plupart axées sur le maintien de pratiques durables de gestion des terres, ce qui profite essentiellement à la biodiversité et aux paysages agricoles, tandis que d'autres ont trait à la qualité de l'eau, à la fonctionnalité du sol ou encore au stockage du carbone.

Le groupe de travail estime que, si ces mesures réduisent le risque d'abandon des terres et encouragent l'adoption de pratiques durables, il reste en revanche beaucoup de possibilités en matière de solutions plus ciblées visant à améliorer et restaurer des régions dégradées ou à répondre aux besoins spécifiques de certains habitats/espèces, des solutions qui pourraient être appliquées à des zones bien définies.

## Promouvoir les synergies

Il existe également un éventail de mesures visant à soutenir les investissements en faveur d'infrastructures capables d'améliorer l'état de toute une série de biens publics environnementaux et sociaux. Si l'objectif





© T. HUDSON

premier d'un certain nombre de ces mesures est essentiellement économique (améliorer la compétitivité du secteur agricole), celles-ci sont également bénéfiques pour l'environnement, notamment dans des domaines tels que la qualité de l'eau, la fonctionnalité du sol, la disponibilité de l'eau et la réduction des émissions de gaz à effet de serre. Dans ce domaine, le groupe de travail estime cependant que davantage d'efforts devraient être réalisés en termes d'élaboration et de ciblage.

Soutenir les investissements en capital contribue en outre à la vitalité rurale, en aidant à préserver la viabilité économique des exploitations ou en ouvrant des possibilités de diversification, ce qui crée de nouvelles opportunités économiques dans les régions rurales.

D'aucuns craignent toutefois que les mesures visant des objectifs économiques,

environnementaux et sociaux ne le fassent pas toujours dans un esprit de synergie. Les investissements en capital cherchant à améliorer la compétitivité de l'agriculture peuvent entrer en conflit avec certaines priorités environnementales telles que la biodiversité ou les paysages, comme en attestent certains exemples. Cette situation souligne la nécessité de trouver un juste équilibre entre les différents objectifs des mesures de développement rural et de mettre en place des garde-fous qui soient appropriés et efficacement appliqués.

### Renforcer les connaissances et les capacités

La connaissance est un moteur important du comportement et le groupe de travail a observé que les conseils, l'information et la formation sont autant d'éléments

clés pour encourager les agriculteurs à adopter des pratiques agricoles durables. Les dépenses en faveur de mesures visant à favoriser le capital humain et le transfert de connaissances sont encore trop faibles dans tous les PDR. Le groupe de travail souligne donc l'importance d'augmenter les allocations budgétaires dans ces domaines. Une attention particulière devra être portée aux actions permettant de relayer les informations concernant le lien entre les pratiques de gestion des terres et l'environnement ainsi que les moyens efficaces d'améliorer la contribution positive de l'agriculture à l'environnement.

### Retombées bénéfiques

Le groupe de travail a également examiné l'importance des retombées bénéfiques liées aux mesures de développement rural axées sur l'environnement. De telles

mesures peuvent avoir des incidences socio-économiques indirectes, en stimulant l'emploi, le tourisme et la production de produits locaux, mais aussi en renforçant les capacités des agriculteurs et d'autres acteurs locaux, ce qui, à son tour, aide à soutenir la vitalité rurale.

## Bien cibler les mesures est essentiel pour garantir des résultats durables

Sur la période de programmation 2007-2013, 153 milliards d'euros (incluant le

cofinancement national) ont été alloués au développement rural. Un chiffre qui en dit long sur l'importance de l'élaboration, du ciblage et de la mise en œuvre de ces programmes pour aider à préserver ou à améliorer un grand nombre de biens publics environnementaux et sociaux.

Sur la palette actuelle de mesures au titre des PDR contribuant à la fourniture de biens publics environnementaux et à la vitalité rurale, certaines ont des objectifs spécifiques, tels que les régimes agro-environnementaux, tandis que d'autres ont une portée plus large, notamment

l'agriculture de semi-subsistance ou la modernisation des exploitations. Le groupe de travail conclut que, pour parvenir à des résultats satisfaisants et à une utilisation efficace des ressources, des efforts spécifiques doivent être fournis pour mieux cibler les mesures, tout en tenant compte des éventuelles synergies entre ces dernières. Les objectifs doivent en outre être définis précisément et des efforts particuliers doivent être déployés afin de cibler le champ d'application de ces mesures sur des problématiques spécifiques aux biens publics, de sorte à en optimiser les bénéfices.



### Le point de vue du président

Le GTT3 est présidé par Martin Scheele, chef de l'unité «Environnement, Ressources génétiques et Partenariat européen pour l'innovation» de la direction générale de l'agriculture et du développement rural de la Commission européenne. Il donne ici un

plus ample aperçu du travail mené par le groupe.

**Les conclusions du groupe de travail indiquent que la fourniture de biens publics nécessite des mesures spécifiques, car la demande ne passera pas par le marché uniquement. Cette approche ne condamne-t-elle pas l'agriculture européenne à être éternellement dépendante des fonds publics au lieu de l'inciter à rechercher une compétitivité de marché?**

L'agriculture de l'UE doit bien entendu se montrer réactive aux signaux du marché. Néanmoins, si nous laissons tout reposer sur ces derniers, nous arriverions à un tableau plutôt désolant, avec une intensification à certains endroits et, à coup sûr, une marginalisation et un abandon des terres ailleurs, ce qui n'est pas souhaitable pour la société en général.

En d'autres termes, le secteur agricole continuerait à approvisionner le marché en biens privés, mais la fourniture de biens publics (l'entretien des campagnes, par exemple) reculerait en revanche de façon spectaculaire. Cela n'a rien de bien étonnant: si personne ne paye pour ces biens publics, ils ne seront tout simplement pas fournis! Mais essayons d'être plus positifs. Un grand nombre de biens publics peuvent être fournis grâce à des mesures ciblées. Pour cela, il s'agit bien sûr d'élaborer correctement la politique en question.

**Si une intervention continue de ce type doit être intégrée à la politique agricole de l'UE, pensez-vous que cela puisse être acceptable pour les contribuables européens qui souffrent déjà des effets de la crise économique?**

La plupart des gens savent bien que rien n'est gratuit! Il suffit de leur expliquer que c'est aussi le cas en matière de biens publics. Nous continuerons de payer de notre poche les biens privés produits par les agriculteurs (nourriture ou matières premières) lorsque nous irons au supermarché. Il faut également payer pour les biens publics (tels que la bonne gestion des ressources naturelles et l'entretien des campagnes, de la biodiversité et des habitats), par l'intermédiaire de mécanismes destinés à cet effet. Sans une politique dotée d'un budget suffisant, ces biens ne seront tout simplement pas fournis. Naturellement, cette politique devra présenter le meilleur rapport coût/efficacité possible.

**Au vu de votre participation au GTT3, quelles conclusions tirez-vous en ce qui concerne l'avenir de l'agriculture de l'UE?**

Je suis désormais convaincu que le secteur agricole de l'UE possède le potentiel suffisant pour avancer seul sur le marché et y fournir des denrées alimentaires et d'autres biens privés, tout en prenant soin des campagnes, en gérant les ressources naturelles et, dans bien des cas, en continuant à jouer un rôle moteur dans la société rurale. Si nous voulons que l'agriculture exploite ce potentiel de façon optimale, notamment en ce qui concerne les biens publics que la société demande, il nous faut une politique forte et bien élaborée.



### Le groupe de travail thématique sur les biens publics

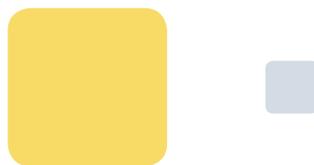
Le GTT3 est l'un des quatre groupes de travail thématiques créés dans le cadre du RE DR. Ce groupe, composé de 12 membres, rassemble des spécialistes issus de toute l'UE, y compris de ministères nationaux, d'universités ou de centres de recherche, d'organisations non gouvernementales et de groupes de parties prenantes, ainsi que de la Commission européenne elle-même. Le groupe a entamé ses travaux en avril 2009 et les a clôturés par un séminaire, accompagné de la publication d'un rapport sur les biens publics en agriculture, le 10 décembre 2010.

Pour plus de détails, consulter le site [http://enrd.ec.europa.eu/thematic-initiatives/twg3/fr/twg3\\_home\\_fr.cfm](http://enrd.ec.europa.eu/thematic-initiatives/twg3/fr/twg3_home_fr.cfm)

© POINT DE CONTACT RE DR



# Développer les habitats semi-naturels estoniens en tant que biens publics



## **Pille Koorberg, chef du Bureau de surveillance agroenvironnementale au Centre estonien de recherche agricole, travaille depuis dix ans en tant que conseillère indépendante sur les questions de développement rural. Elle fait partie de plusieurs groupes de travail, dont le GTT3 du réseau européen de développement rural sur le sujet «biens publics et intervention publique».**

L'évaluation des mesures agroenvironnementales est l'un des principaux aspects du travail de M<sup>me</sup> Koorberg au Centre estonien de recherche agricole. Elle fournit des données à ses collègues du ministère de l'agriculture et à d'autres ministères estoniens concernant l'impact des mesures sur l'environnement des zones rurales en Estonie. Son bureau est également chargé de coordonner l'évaluation de toutes les mesures de l'axe 2 du PDR estonien portant sur l'environnement et la gestion des terres (par exemple le régime agroenvironnemental, le soutien aux zones les moins favorisées, les paiements au titre de Natura 2000, etc.).

M<sup>me</sup> Koorberg travaille principalement au développement de l'indicateur relatif à l'agriculture à HVN en Estonie. Ce concept ouvre de nouvelles opportunités pour recenser et sauvegarder les zones de valeur et les activités agricoles traditionnelles dans le pays. Certains problèmes doivent cependant être résolus, notamment celui de la structure réelle de l'affectation des sols ou certaines questions liées à Natura 2000, le réseau de sites naturels protégés de l'UE.

Lors des discussions du GTT3 du RE DR sur les biens publics, M<sup>me</sup> Koorberg a cherché à mettre en valeur quelques-uns des biens publics les plus significatifs fournis par l'agriculture en Estonie, tels que les habitats semi-naturels [prairies boisées et pâturages, alvars, prairies côtières, prairies alluviales (inondées), etc.].

Son objectif était de montrer la manière dont ces biens publics bénéficient actuellement de la politique de développement rural de l'UE, du point de vue d'un petit État membre comme l'Estonie.

### **Structure de l'affectation des sols**

Selon elle, pour comprendre l'agriculture estonienne d'aujourd'hui, il est important de considérer la structure du secteur et de l'affectation des sols dans son ensemble: en effet, les terres agricoles représentent moins de 20 % du territoire estonien (la moitié de la superficie du pays est couverte de forêts et près d'un quart, de tourbières) et sont réparties de manière assez peu uniforme. En outre, pour la plupart des ruraux, l'agriculture n'est pas la principale activité et a toujours été associée à la sylviculture: *«Les travaux des champs et les pratiques agricoles "en pleine forêt" ont des fonctions totalement différentes et doivent donc être traités différemment»*, déclare M<sup>me</sup> Koorberg.

M<sup>me</sup> Koorberg estime que l'état actuel de l'agriculture ne permet pas de garantir la fourniture durable de biens publics. Ainsi, au lieu de faire paître les bêtes ou de produire du fourrage dans le cadre de pratiques de gestion normales, *«l'herbe est simplement fauchée et abandonnée dans les champs, sans aucun effort pour relier cette activité à une vision agricole plus générale!»*

Bien que la situation de l'affectation des sols se soit considérablement améliorée ces dernières années, essentiellement grâce à plusieurs systèmes d'aide, la conseillère déclare que les menaces d'abandon de terre sont toujours d'actualité, lesquelles ne manqueront pas de se produire après la mise en œuvre des réformes de la PAC.

C'est notamment le cas des zones qui ne doivent actuellement leur maintien qu'au système de soutien, par exemple les habitats semi-naturels, où la production ne pourra jamais être compétitive sur un marché libéralisé. Mais cela vaut également pour certaines terres qui sont entretenues pour être admissibles au bénéfice du régime de paiement unique à la surface (RPUS), et non à des fins de production. *«La baisse du niveau des aides et le déclin de la vitalité rurale (comme le manque d'investissements dans ces régions) rendent ces terres extrêmement vulnérables à l'abandon»*, met en garde M<sup>me</sup> Koorberg. *«Il est indispensable d'aider à la préservation et au développement des infrastructures (surtout dans les zones isolées)»*, ajoute-t-elle.

### **Agriculture à HVN en Estonie**

Selon M<sup>me</sup> Koorberg, développer le concept d'agriculture à HVN est encore «problématique» dans certains cas, en raison du manque de sources de données de qualité. Elle explique en effet que la structure réelle de l'affectation des sols



© IIRI SELGE

n'est connue que pour les régions enregistrées dans le système d'identification de parcelles agricoles et le système intégré de gestion et de contrôle (SIGC). Or, toutes les surfaces agricoles d'Estonie ne sont pas considérées comme des surfaces agricoles utilisées (SAU) et ne figurent donc pas dans ces deux systèmes.

Ainsi, sur la période 2004-2005, «une part significative» des pâturages forestiers et des prairies forestières, notamment dans l'ouest de l'Estonie, a été exclue des aides directes à l'hectare octroyées par la PAC, car ces terres ne respectaient pas les exigences du RPUS en matière de terre de production normale (elles présentaient plus de 50 arbres/buissons par hectare, etc.). «Ces régions ont donc été écartées des aides et des systèmes d'enregistrement des terres, sans être immédiatement délaissées par les agriculteurs», affirme M<sup>me</sup> Koorberg.

Les agriculteurs estoniens ont parfois été «déconcertés» face aux règles de l'UE qui excluent certaines régions pourtant directement liées à la fourniture d'un grand nombre de biens publics. «L'agriculture traditionnelle n'est pas suffisamment valorisée par les différentes politiques. Ainsi, les prairies boisées, riches en biodiversité, n'étaient traditionnellement pas gérées pour des raisons de conservation de la nature. Elles n'en sont pas moins des produits dérivés des

systèmes agricoles traditionnels», explique la conseillère.

## Autres enjeux

Si les habitats semi-naturels sont l'élément le plus représentatif du concept d'agriculture à HVN, il existe encore «d'importants déficits» en termes de soutien accordé à ces régions par l'intermédiaire des instruments d'action de l'UE et des États membres. M<sup>me</sup> Koorberg note que, de plus en plus, les terres agricoles sont gérées à minima (de moins en moins de pâturages, etc.), car les campagnes ne comptent plus assez d'habitants. Elle suggère que les efforts visent davantage à encourager le retour des habitants dans les campagnes, en facilitant leur vie quotidienne (infrastructures, écoles, magasins, etc.).

Un autre problème réside dans le fait que seuls les habitats semi-naturels faisant partie du réseau Natura 2000 sont considérés comme des zones à HVN soutenues par l'actuel PDR estonien. Pourtant, d'après différentes sources, l'Estonie compte quelque 100 000 hectares d'habitats semi-naturels, y compris les zones nécessitant une restauration. Seuls 73 000 hectares font partie du réseau Natura 2000, et la préservation de 23 500 hectares seulement a reçu une aide au titre du PDR en 2010.

Le réseau Natura 2000 est certes une priorité, mais il existe d'autres zones importantes à HVN (autres habitats semi-naturels par exemple), et tout particulièrement les paysages agricoles en mosaïque avec leurs petites parcelles et leurs nombreux éléments de paysage. «Il est essentiel de venir aussi en aide aux agriculteurs qui ne font pas partie du réseau Natura 2000, afin d'encourager la création et la préservation de paysages agricoles diversifiés de façon respectueuse de l'environnement.»

Pour conclure, M<sup>me</sup> Koorberg déclare qu'il y a encore à faire, notamment en termes de communication et de changement de la perception qu'ont les Estoniens de la gestion des terres: «Notre passé et l'image négative de l'agriculture en Estonie ne rendent pas les campagnes très attractives aux yeux des jeunes... L'identité de l'agriculteur est toujours fortement associée à la production d'une denrée, et pas à la vente d'un service ou d'une image.» Elle suggère donc que, en plus d'être compétitive sur le marché de l'agroalimentaire, l'Estonie commence à commercialiser ses produits et les atouts touristiques de ses campagnes en se fondant sur les biens publics fournis par l'agriculture, tels que la riche biodiversité de ses prairies et ses paysages précieux.

« ... L'Estonie devrait commencer à commercialiser les biens publics fournis par son agriculture, tels que la riche biodiversité de ses prairies et ses paysages précieux... »

Pille Koorberg, Centre estonien de recherche agricole

**Liens utiles**

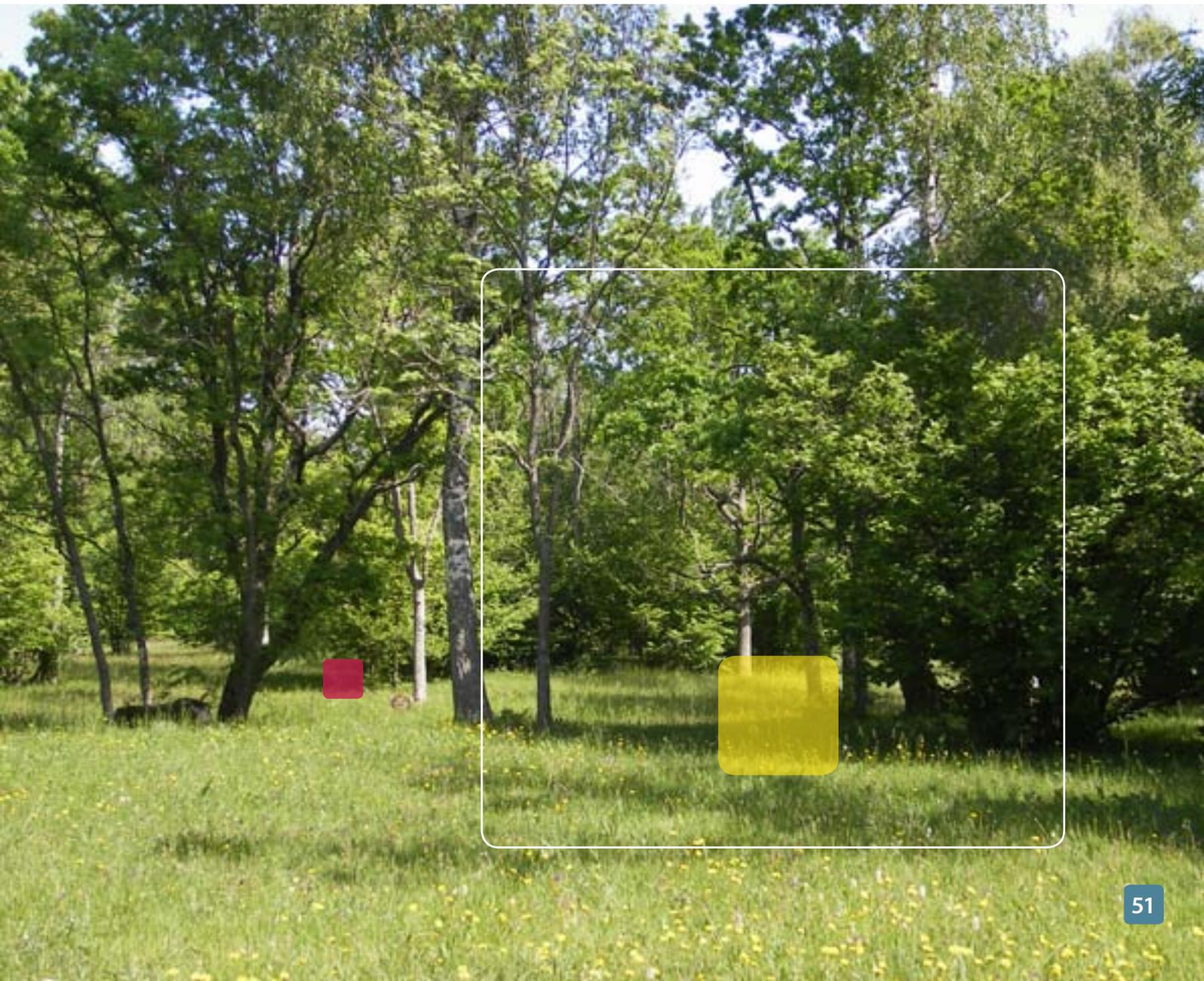
Ministère estonien de l'agriculture

<http://www.agri.ee/?lang=en> (en anglais)

GTT3 du RE DR «Biens publics et intervention publique»

[http://enrd.ec.europa.eu/thematic-initiatives/twg3/fr/twg3\\_home\\_fr.cfm](http://enrd.ec.europa.eu/thematic-initiatives/twg3/fr/twg3_home_fr.cfm)

© ENELI VIKK



# Promouvoir la qualité de la vie dans les zones rurales grecques



**L'engagement, la motivation et la persévérance de Fotini Epiphaniou, conseillère municipale dans une commune périphérique grecque, ont contribué à restaurer les richesses et le patrimoine et à améliorer la qualité de la vie d'une zone qui a subi d'importants dommages en raison de catastrophes naturelles. M<sup>me</sup> Epiphaniou a soutenu des initiatives qui visent à encourager la vitalité rurale de la Grèce, et notamment un système novateur pour le stockage et le traitement des déchets dans les zones rurales, un musée rural, un centre culturel et un théâtre, des événements culturels et des séminaires, ainsi que des projets d'agrotourisme.**

## Contexte

L'une des difficultés que rencontrent fréquemment les zones rurales périphériques concerne l'introduction de la modernisation et de l'innovation dans le cadre de la mise en œuvre des mesures de développement rural visant à fournir des biens publics tels que le patrimoine culturel lié aux paysages, la qualité de l'eau et d'autres investissements de nature non agricole qui améliorent la vitalité rurale.

Pourtant, le village d'Argalasti sur le Mont Pélion, demeure des centaures dans la mythologie grecque et voisine du célèbre port où Jason et ses Argonautes ont débuté leur épopée à la recherche de la Toison d'or, illustre bien la manière dont rénovation et innovation peuvent être intégrées à la fourniture de biens publics grâce à la persévérance de certains individus ayant permis de recenser et de hiérarchiser les besoins en développement rural et de rechercher des opportunités de financement.

La commune d'Argalasti a subi des inondations et des incendies de forêt en 2006 et 2007, lesquels ont provoqué

d'importants dégâts au sein de ce village de pêcheurs et ont notamment réduit en cendres une grande partie des champs. Ces événements inattendus sont venus s'ajouter à la négligence du patrimoine traditionnel et des infrastructures de service, lesquels, associés à une approche de l'innovation plutôt traditionaliste, ont eu pour effet d'accélérer le déclin de la vitalité rurale de la région.

## Réalisations

Durant la période qui a suivi les catastrophes, des projets de développement rural d'une valeur d'environ 5 millions d'euros ont été mis en œuvre dans la région sous l'égide et la coordination de la conseillère municipale, M<sup>me</sup> Epiphaniou. Ces actions ont été axées sur l'amélioration de la qualité de la vie des habitants locaux et à nouveau sur la promotion de la région en tant que site touristique.

L'innovation a fait irruption dans la commune grâce à la création et à l'ouverture d'une nouvelle bibliothèque numérique, destinée avant tout aux jeunes de la région. L'objectif était d'utiliser les fonds du développement rural pour introduire une

nouvelle façon de soutenir la recherche et les études dans les écoles locales tout en rendant la bibliothèque également accessible au public, et notamment aux touristes pendant les mois d'été. Selon M<sup>me</sup> Epiphaniou, «une attention particulière a été accordée non seulement à la portée et au contenu de la bibliothèque numérique, mais également à son emplacement physique», un bâtiment rénové et attrayant sur la place du village, sans oublier sa promotion par l'intermédiaire du site internet de la municipalité, d'un guide touristique et de panneaux. Des synergies ont également été recherchées avec des institutions expérimentées, à savoir la bibliothèque numérique de Volos, capitale de la région, qui a apporté une assistance technique au moyen d'études et en installant les équipements. La bibliothèque numérique a donc complété et amélioré la fourniture de services éducatifs et touristiques, apportant ainsi des avantages sociaux pour la région et contribuant à sa vitalité.

Des biens publics environnementaux ont également été fournis par la création d'un système de stockage des déchets couvrant une grande région au sud du



Péliou, au-delà des frontières de la commune. Bien que l'unité de stockage ne fonctionne que depuis récemment, le biogaz produit sera collecté et utilisé à l'avenir. La conception d'éoliennes figure parmi les autres innovations dans la région liées à la production d'énergies renouvelables. Celles-ci seront installées par des sociétés privées qui fourniront à la commune entre 100 000 et 200 000 euros de revenus ou d'équivalent en énergie. Selon M<sup>me</sup> Epiphaniou, «cette initiative permettra à la municipalité de couvrir une part notable de ses coûts énergétiques tout en abaissant le niveau de pollution».

D'autres biens publics environnementaux concernent la quantité d'eau. Le problème de pénurie d'eau, permanent dans le passé et particulièrement important durant l'été, a été résolu grâce à de nouvelles unités de stockage de l'eau, au forage de puits et au remplacement des anciennes canalisations par des conduites modernes. La population

locale tout comme les touristes profitent donc désormais d'un approvisionnement en eau constant et plus efficace.

Un certain nombre d'investissements non agricoles ont par ailleurs contribué à promouvoir la vitalité rurale en soutenant l'amélioration des infrastructures de service public et des paysages riches en patrimoine culturel. Parmi ces mesures figurent notamment la restauration d'espaces et de bâtiments publics endommagés, la rénovation d'églises, l'installation d'un éclairage public dans les villages du littoral ainsi que l'éclairage et la promotion de certains éléments patrimoniaux tels que places, fontaines, ponts et sentiers traditionnels. Ces travaux d'amélioration ont non seulement attiré de nouveau les touristes et augmenté leur afflux dans la région, mais également sensiblement amélioré la qualité de la vie de la population locale. En outre, les agriculteurs peuvent désormais accéder à leurs champs par de nouvelles routes rurales en meilleur état et les habitants passent ainsi

d'agréables moments dans des espaces publics autrefois infréquentables en raison des activités illégales qui s'y déroulaient, comme la consommation de drogues. Par ailleurs, les enfants de l'école locale peuvent maintenant bénéficier de nouvelles infrastructures telles que des toilettes (inexistantes par le passé) ou encore des portails et barrières garantissant leur sécurité sur les terrains de jeux et à l'école.

Si la tradition et la culture locales ont toujours été au cœur du développement rural dans la région, celles-ci ont été quelque peu négligées ces dernières années. Les nouveaux projets visent donc à renforcer la croissance culturelle, qui, selon M<sup>me</sup> Epiphaniou, constitue une «force motrice pour la vitalité rurale». De tels projets promeuvent le patrimoine architectural existant, ce qui fut notamment le cas avec la restauration et la rénovation d'un bâtiment scolaire traditionnel, actuellement utilisé en tant que centre d'exposition et musée d'arts populaires.



© FOTINI EPIPHANIOU

« Ce qui compte, c'est l'engagement à servir et à promouvoir la région; je ne parle pas d'un engagement cherchant la reconnaissance de la population locale ou un quelconque titre de gloire. »

Fotini Epiphaniou, conseillère municipale, Argalasti, Grèce

### Enseignements tirés

La mise en place de ces initiatives particulières de développement rural dans la commune d'Argalasti montre les multiples facettes des processus par lesquels le développement rural participe à la fourniture de biens publics.

Lorsqu'on lui demande quel conseil elle donnerait aux autres zones rurales périphériques pour améliorer leurs services publics et la promotion de leur vitalité rurale, M<sup>me</sup> Epiphaniou, qui défend avec ferveur le développement rural et local, évoque quatre aspects clés qui récapitulent ses propres qualités dans cet engagement. Premièrement, le recensement des besoins en matière de développement rural et leur hiérarchisation; deuxièmement, l'élaboration à un stade précoce d'études intégrées et éprouvées sur le sujet, lesquelles constituent une base solide pour la recherche de financements; troisièmement, la quête persistante et continue et

le suivi des opportunités de financement; enfin, la transparence, lors des phases tant de conception que de mise en œuvre, et notamment une communication efficace avec les acteurs locaux.

M<sup>me</sup> Epiphaniou incarne parfaitement les vertus qu'un citoyen rural doit posséder: «*Ce qui compte, c'est l'engagement à servir et à promouvoir la région; je ne parle pas d'un engagement cherchant la reconnaissance de la population locale ou un quelconque titre de gloire.*» La conseillère municipale souligne l'importance d'être «*présent au quotidien dans la vie rurale locale*» et de poursuivre en permanence ses objectifs. Le profil d'un citoyen rural honorable doit également inclure des compétences en communication, lui permettant d'entretenir un lien de manière efficace et continue avec les citoyens locaux et ainsi de porter leurs besoins au cœur des nouvelles initiatives de développement rural. Cette communication doit concerner non seulement

les acteurs locaux impliqués dans la mise en œuvre de ces initiatives mais aussi les parties prenantes régionales (la préfecture et les autorités régionales), dont le rôle est déterminant pour le recensement et la recherche d'opportunités de financement et la mise en œuvre de projets contribuant à la promotion d'un environnement sain et attrayant et, d'une manière plus générale, à la «vitalité rurale».

M<sup>me</sup> Epiphaniou a appris que, lorsqu'on est élu pour quatre ans, pour avancer, il faut «*passer les deux premières années à réaliser des études et à rechercher des fonds, et les deux dernières à mettre en œuvre les projets*». Selon elle, la seule manière de s'assurer que la mise en œuvre sera terminée dans les temps et en accord avec les objectifs de développement rural qui ont été fixés est de «*toujours garder un œil sur les travaux en cours, et ce jusqu'à ce qu'ils soient terminés*».

© MILTIADIS GAITANAS



# Reconnaître la diversité régionale est crucial pour la politique de développement rural: Projet Teresa



**Les responsables et parties prenantes de la politique agricole européenne peuvent s'appuyer sur les résultats d'un projet de recherche de l'UE qui porte sur les différents types d'interaction existant entre environnement, développement rural, société et agriculture dans l'UE. Cofinancé par le 6<sup>e</sup> programme-cadre pour la recherche et le développement technologique de l'UE et impliquant 12 instituts de recherche, le projet Teresa a contribué à mettre au jour certaines des interactions complexes existant entre environnement, économie rurale et problématiques socio-économiques.**

L'objectif général du projet Teresa est d'améliorer la conception des politiques pour un développement rural durable et intégré. Point important, le projet a décelé une faiblesse dans la capacité des politiques agricole, rurale et régionale actuelles à reconnaître et à faire jouer ces interdépendances. Néanmoins, il propose diverses recommandations stratégiques pour remédier à ces problèmes. Ce projet vise ainsi à :

- recenser les interrelations dans les zones rurales, essentiellement entre les activités agricoles, l'économie et la société rurales et l'environnement;
- développer un «modèle se fondant sur les agents» en vue de démontrer les interactions entre l'agriculture, le reste de l'économie rurale et l'environnement dans différents types de zones rurales en Europe ainsi que les effets des politiques sur leur développement;
- évaluer et répertorier différentes politiques d'intégration en termes d'efficacité à générer des biens publics par l'intermédiaire d'activités agricoles et du développement rural.

### Diversité et interactions régionales

Les recherches du projet Teresa s'intéressant aux interdépendances rurales, celui-ci a examiné les différentes manières dont les régions pourraient renforcer davantage leurs activités afin de créer un modèle «coopératif et territorial» embrassant des réseaux d'activités, de localités et/ou d'écosystèmes, pour donner lieu à différentes approches de l'agriculture et du développement rural intégrés. Ce type d'approche permet notamment d'obtenir des produits et services comportant d'importants avantages économiques, sociaux et environnementaux, tels que le tourisme et la production d'énergies renouvelables.

Dans sa quête de preuves empiriques d'interactions rurales tangibles, l'équipe de recherche a entrepris une analyse typologique des régions européennes, ce qui lui a permis d'inventorier des besoins régionaux spécifiques et différentes chaînes d'approvisionnement dans

certaines régions. Ces chaînes ont été ensuite observées plus précisément au moyen de onze études de cas, lesquelles ont examiné deux types de produits: des produits spécifiques définis par leur origine géographique (les produits avec label d'origine, par exemple) et les produits standardisés, plutôt conventionnels et dont la consommation varie selon les marchés locaux, nationaux ou mondiaux.

L'analyse a ainsi débouché sur une «typologie» de huit régions rurales de l'UE. Chacune de ces régions se distingue par des caractéristiques propres telles que le type de marchandises qu'elle produit, la longueur de sa chaîne d'approvisionnement, l'étendue de ses zones urbaines et la distance à parcourir pour les atteindre, le taux d'emploi et la rentabilité de ses activités agricoles, le degré d'intégration de l'agriculture dans le développement régional des zones rurales, la nature de la production agricole — intensive ou extensive — la densité de sa population, le niveau d'émigration, l'importance des conflits relatifs à la terre et à d'autres



© T. HUDSON

ressources, la coopération ou la concurrence avec les autres secteurs, le niveau de développement économique, le niveau et le rôle des caractéristiques à haute valeur naturelle, l'importance du tourisme, le rôle des réseaux locaux, etc.

L'équipe de recherche a analysé, au sein de chacune des huit régions rurales recensées, la manière dont les interactions et interdépendances entre les différentes structures de réseaux agricoles et le reste de l'économie rurale influencent le développement rural. Selon Sebastian Beiglböck, de l'Institut autrichien d'études régionales et d'aménagement du territoire, cette analyse «*démontre que l'interaction qui existe entre les acteurs ruraux et les décisions qu'ils prennent joue un rôle déterminant pour le développement rural et qu'elle devrait être prise en considération lors de l'élaboration des stratégies. Cette approche renforcerait en outre la position de l'échelon local dans les politiques de développement rural.*

### Recommandations stratégiques incluant une amélioration de la fourniture de biens publics

À l'issue de son vaste travail, l'équipe de recherche a développé une série de recommandations et de stratégies visant à stimuler le développement rural intégré.

Premièrement, la nécessité d'élaborer une définition commune et élargie des zones rurales et du développement rural en général a été mise en avant, avec pour objectif global d'encourager l'adaptation des politiques de l'UE de sorte que celles-ci tiennent compte des dynamiques économiques et sociales actuelles des zones rurales. Cette approche inclut la prise en considération de nouvelles connexions entre les zones rurales et urbaines, de réseaux de parties prenantes, de nouveaux problèmes environnementaux (pertes de biodiversité et changement climatique), de la gouvernance et de l'autonomisation

des zones rurales, ainsi que des tendances dans l'organisation des chaînes d'approvisionnement, etc.

Deuxièmement, dans l'optique de concevoir des politiques mieux ciblées ayant davantage d'impact, les territoires ruraux devraient être différenciés au moyen d'une typologie des régions rurales qui non seulement prenne en compte leur diversité et le type de développement régional requis mais relie également les politiques à leurs besoins et caractéristiques spécifiques. Ce type d'approche garantirait que les politiques répondent plus largement aux besoins des régions de l'UE et pourrait, par exemple, comprendre un éventail unique de politiques pour les «régions rurales en transition», les «zones rurales fondées sur le tourisme», les «zones rurales périurbaines», etc.

Troisièmement, la suppression progressive du soutien du marché par la PAC requiert des investissements et un renforcement supplémentaire des capacités

« Les effets positifs de cette approche conduiraient à une meilleure intégration de l'agriculture dans la recherche d'un développement rural durable (sur les plans environnemental, économique et sociétal) »

Philippe Fleury, chercheur à l'ISARA-Lyon

afin d'améliorer le fonctionnement de l'économie rurale. C'est pourquoi les interventions devraient chercher à développer les capacités régionales telles que les chaînes d'approvisionnement et les systèmes coopératifs régionaux, notamment en créant des GAL de «niveau supérieur», lesquels feraient le lien entre les grossistes et les représentants des villes et de la campagne.

Quatrièmement, la multifonctionnalité et la fourniture des biens publics devront jouer un rôle plus central dans les stratégies de développement. À ce titre, l'approvisionnement en biens publics à travers les activités agricoles devrait donc recevoir davantage d'attention. Fait intéressant, l'équipe de recherche a confirmé que les actions conduisant à une consommation durable des ressources peuvent se révéler

très bénéfiques sur le plan économique. Enfin, la notion de projets et de contrats territoriaux a été mise en avant dans l'optique d'encourager une approche «locale» pour le soutien des biens publics, y compris pour les problématiques environnementales et sociales, ainsi que pour le développement de produits concernés par les systèmes de qualité de l'UE.

### Une nouvelle politique de développement rural

Les résultats du projet Teresa indiquent que, si les besoins des différentes régions sont pris en compte de manière plus large, les politiques contribueront alors à un avenir plus durable. La politique régionale et la PAC pourraient ainsi passer d'approches descendantes fondées sur les subventions à une approche plus

largement intégrée, laquelle reconnaîtrait les interdépendances multiples existant au sein des zones rurales et soutiendrait donc mieux leur développement. D'après Philippe Fleury, chercheur à l'École d'ingénieurs en alimentation, agriculture, environnement et développement rural (ISARA) à Lyon, «les effets positifs de cette approche conduiraient à une meilleure intégration de l'agriculture dans la recherche d'un développement rural durable (sur les plans environnemental, économique et sociétal) ainsi qu'à une plus grande diversité régionale et une vocation plus marquée des régions à définir leur propre avenir».

Pour plus d'informations sur le projet Teresa, consulter le site <http://www.teresa-eu.info/> (en anglais).





# Les effets potentiels de la réforme de la PAC après 2013: Le projet TOP-MARD

**Le projet TOP-MARD, qui s'est déroulé de mars 2005 à juin 2008, s'est intéressé à la possibilité pour l'UE de passer à un modèle d'action axé sur la multifonctionnalité de l'agriculture et le développement rural. Le projet visait à examiner la manière dont cette multifonctionnalité agricole se répercute sur le développement durable des régions rurales et dont les différentes réformes des politiques peuvent influencer cette relation.**

Le projet comptait 11 partenaires de recherche issus de différents pays européens et l'une des 11 études de cas européennes comportait une analyse des liens existant entre le modèle agricole européen (axé sur une agriculture multifonctionnelle) et la politique de développement rural. Cette étude de cas portait sur la région de Caithness and Sutherland, une zone rurale reculée de l'extrême nord de l'Écosse. La région illustre parfaitement la manière dont les concepts de multifonctionnalité agricole et de pluriactivité se rejoignent dans la réalité. Caithness and Sutherland œuvre depuis longtemps au soutien de sa régénération socio-économique, des efforts aujourd'hui assurés par le biais d'organismes tels que les groupes Leader Caithness and Sutherland, entre autres.

Le projet a notamment analysé la manière dont les changements d'affectation des sols modifient l'économie locale et rurale ainsi que les incidences de ces transformations sur différents facteurs (comme la démographie). La recherche s'est fondée sur un modèle permettant d'examiner les différents scénarios d'action sur une

vingtaine d'années environ et de les comparer avec les politiques actuelles.

Plus précisément, le modèle d'analyse utilisé par TOP-MARD, baptisé «POMMARD» (Policy Model of Multifunctional Agriculture and Rural Development ou modèle d'action axé sur la multifonctionnalité de l'agriculture et le développement rural), englobe les interactions complexes existant entre les différentes fonctions publiques et privées de l'exploitation et des ménages agricoles, le développement économique régional, la qualité de la vie, la démographie et les politiques publiques.

La préparation du projet, la création du modèle et son adaptation à 11 régions ont demandé un travail d'équipe, notamment la collecte d'ensembles de données publiques, des recherches préalables ainsi que des enquêtes auprès des agriculteurs, des entrepreneurs ruraux, des ménages et des experts régionaux. Les groupes d'acteurs régionaux ont en outre fourni des conseils, des contacts ainsi que des retours d'information à chaque étape du projet, et

ont joué un rôle clé dans le cadre des discussions relatives aux résultats et de la normalisation de ces derniers.

### Fonctionnement de POMMARD

D'après le modèle POMMARD, les changements des politiques influencent le comportement des agriculteurs en modifiant les mesures incitatives et dissuasives ainsi que les flux financiers régionaux «externes». Les agriculteurs adaptent donc l'utilisation de leurs terres et leurs systèmes de production en conséquence, modifiant ainsi leur production marchande et non marchande, les intrants utilisés et leurs revenus. Ces modifications, couplées aux changements de flux financiers externes, entraînent des répercussions sur l'économie régionale et la qualité de la vie ainsi que sur l'attrait touristique de la région. À leur tour, les changements dans l'économie régionale (dus à l'évolution de la demande de main-d'œuvre) et la qualité de la vie influencent les décisions en matière de migration. L'incidence finale de toute modification des politiques est donc suivie au moyen

d'un jeu d'indicateurs de résultats traduisant les changements des variables économiques, sociodémographiques, agricoles, environnementales et relatives à la qualité de la vie.

### Analyse des scénarios d'action et conclusions

TOP-MARD s'est avant tout intéressé aux effets potentiels de la réforme de la PAC après 2013. Les principales questions traitées concernaient l'agriculture, les économies régionales et la qualité de la vie ainsi que les environnements régionaux naturels dans différents contextes, selon que la réforme débouche a) sur une réduction majeure du budget du premier

pilier sans réaffectation des ressources au profit du second pilier ou b) sur le transfert d'une part notable du budget du premier pilier à celui du second pilier, soit par une «modulation», soit avec ou sans c) réaffectations majeures entre les différents axes du second pilier.

D'une manière générale, TOP-MARD arrive à la conclusion que le problème du transfert des ressources du premier vers le second pilier réside dans le fait que ce dernier suppose un cofinancement national, ce qui discrimine les pays et régions les plus pauvres. Selon le projet, les allocations nationales et régionales destinées au second pilier devraient donc évoluer en parallèle avec toute réforme le

concernant et tout lien avec des financements précédents en provenance de l'un ou l'autre pilier doit être supprimé.

L'intégration de la production non marchande, de la qualité de la vie et de la démographie (notamment la migration) au sein d'un modèle de dynamique des systèmes est unique en son genre et, bien que d'aucuns pensent que POMMARD illustre les limites d'une modélisation à grande échelle lorsqu'il est confronté à la diversité et à la complexité des régions rurales européennes, d'autres le considèrent au contraire comme une première étape vers le développement de modèles plus réalistes.



© OXFORELL



© OXFORELL

« C'est aux niveaux régional et local que les politiques rurales agricoles peuvent être le mieux coordonnées avec les politiques nationales et européennes en matière régionale, sociale et environnementale, et une meilleure coordination est grandement nécessaire à l'heure actuelle. »

Dr John Bryden, coordinateur du projet TOP-MARD et professeur de recherche au NILF

Par ailleurs, POMMARD ne débouche pas toujours sur les mêmes résultats (et donc sur les mêmes « conseils » stratégiques) que les analyses plus conventionnelles. Ainsi, la plupart des méthodes d'analyse traditionnelles des changements de politique agricole conduisant à une réduction des subventions accordées aux agriculteurs concluent presque toujours à un futur déclin des revenus agricoles et régionaux. Pourtant, les résultats du modèle POMMARD démontrent comment et pourquoi ce n'est pas toujours le cas lorsque le système régional est pris en considération *dans son ensemble*.

L'approche de TOP-MARD, qui se fonde sur un modèle de dynamique des systèmes,

a soulevé de nouvelles problématiques et questions, lesquelles requièrent des données plus récentes et plus solides, une meilleure compréhension des réactions sur le terrain aux changements de politiques et de marchés, ainsi que de l'efficacité et de l'efficience de la mise en œuvre des politiques. Les nouveaux enjeux stratégiques ainsi que la diversité accrue des régions rurales européennes semblent exiger le développement d'une modélisation moins centralisée, plus complexe, holistique et dynamique du développement rural durable et des résultats des politiques s'y rapportant.

Les recherches à ce sujet se poursuivent (sans financement de l'UE), et le ministère

norvégien de l'agriculture a chargé l'Institut norvégien de recherches en économie agricole (NILF), au sein duquel John Bryden, coordinateur du projet TOP-MARD, est actuellement professeur de recherche, de développer un livre blanc sur la multifonctionnalité de l'agriculture et la politique de développement rural.

Pour plus d'informations sur le projet TOP-MARD, consulter le site <http://www.abdn.ac.uk/~pec208/> (en anglais).



# Gros plan sur les biens publics en agriculture

## L'importance croissante des biens publics dans le cadre de l'agriculture et du développement rural a suscité un débat à l'échelle de l'UE, et une kyrielle d'organisations représentant divers intérêts ont pu exprimer leurs opinions sur le sujet au cours de ces discussions.

Les agriculteurs jouent de nombreux rôles: ils produisent des denrées alimentaires abordables contribuant à la sécurité alimentaire mondiale et sont les garants de la qualité, préservant l'extraordinaire variété européenne de produits traditionnels de grande valeur. Par ailleurs, leur rôle de fournisseur de biens publics est de plus en plus reconnu.

Bien que peu nombreux, les agriculteurs s'occupent à eux seuls d'une immense partie des terres qui doivent fournir de la nourriture aux hommes ainsi que des services environnementaux tels qu'air pur et eau. Les agriculteurs gèrent de vastes surfaces et subissent une véritable pression pour non seulement garantir une certaine quantité et qualité de denrées alimentaires mais aussi veiller à ce que leur gestion débouche sur un maximum de biens publics.

Cette pression est exercée par différents groupes: les consommateurs, qui désirent de plus en plus que leurs aliments soient produits de manière moins nocive, voire idéalement plus respectueuse pour l'environnement; les autorités, qui sont tout à fait conscientes des menaces que représentent le changement climatique, la dégradation environnementale et la

perte de biodiversité et qui perçoivent l'agriculture comme un secteur fondamental pouvant contribuer à atténuer ces menaces; enfin, les groupes de campagne, lesquels poussent continuellement les agriculteurs à appliquer des méthodes de production durable.

Selon Trees Robijns, chargée de mission pour la politique agricole de l'UE chez BirdLife International, «la société dans son ensemble se dirige vers l'écologie. Les agriculteurs représentent l'un des premiers groupes pouvant fournir des services écosystémiques. Il ne s'agit pas seulement de s'intéresser à ce qui pousse dans les champs et à ce qu'ils peuvent vendre». «Une multitude d'espèces se sont développées dans les paysages agricoles», poursuit-elle. Pour elle, la protection de ce patrimoine doit également faire partie des attributions de l'agriculteur. «Il est facile de détruire, mais reconstruire prend beaucoup plus de temps», conclut-elle.

### Une question d'économie

Le débat relatif aux biens publics fournis par l'agriculture prend rapidement une tournure économique. M<sup>me</sup> Robijns explique le principal argument de la campagne de BirdLife International à ce

sujet: «De l'argent public pour des biens publics. L'environnement est un bien public. Si nous voulons que les agriculteurs fournissent des biens publics, ils doivent être rémunérés pour cette tâche. Nous considérons cela comme un contrat: les agriculteurs s'engagent auprès de la société après avoir passé un contrat.»

Ce point de vue est partagé par les groupes d'agriculteurs. Selon la Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles (FNSEA), un syndicat français d'agriculteurs, le concept de biens publics est «souvent réduit au simple concept de "services environnementaux". Mais pour nous, il revêt une notion beaucoup plus large, allant de la sécurité alimentaire en premier lieu, à la qualité de l'air, de l'eau et de sols en passant par la traçabilité des produits ou encore par notre rôle dans l'aménagement du territoire et la préservation des espaces ruraux. Nous sommes parfois accusés de ne pas fournir suffisamment de biens publics au regard des demandes de la société. On attend toujours plus de nous, mais parallèlement à cela, on ne nous paie pas davantage pour nos produits. Nous devons trouver un juste équilibre: plus de biens publics, mais à la condition

que des ressources supplémentaires soient allouées.»

Cet avis est également relayé par le COPA-Cogeca, l'organe représentatif des agriculteurs et des coopératives agricoles à Bruxelles: «Nous ne sommes bien sûr pas opposés à l'idée de donner la priorité aux biens publics, à condition que cela ne rende pas la vie des agriculteurs impossible. Les exploitants agricoles européens travaillent déjà dur. Donc, si nous leur demandons plus, il faudra les aider davantage.»

### Considérations relatives à la PAC

Ces considérations alimentent le débat sur l'avenir de la politique agricole commune de l'UE, bien qu'il ne s'agisse que

d'une partie des discussions portant sur la façon dont la fourniture de biens publics devrait être rémunérée de manière plus générale. «Les gens n'accepteront pas de voir le prix des denrées alimentaires augmenter pour financer des biens publics. Les citoyens de l'UE et du monde entier ne paient pas le prix social réel de leurs aliments», déclare M. Buckwell.

Il ajoute qu'environ 0,5 % du produit intérieur brut (PIB) devrait être destiné à la restauration et à la gestion de l'environnement, et que cela paraît encore peu lorsqu'on pense, par exemple, que nombre de pays développés engagent entre 1,5 et 4 % de leur PIB dans des dépenses militaires. Néanmoins, M. Buckwell est conscient que la hausse des dépenses en faveur de biens publics agricoles constitue un «grand saut» pour

la société: «La solution est soit de gonfler les prix des denrées alimentaires, soit de financer ces coûts au moyen de taxes. J'aurais tendance à penser que l'augmentation des prix alimentaires est une taxe régressive, bien que certaines hausses seront nécessaires à l'avenir.»

Selon le COPA-Cogeca, le revenu agricole ne devrait pas être compromis par des changements au sein de la PAC, car «sans argent, on ne peut pas faire plus». L'organisation est d'avis que «la sécurité alimentaire doit rester le premier bien public et la principale raison du versement des aides [aux agriculteurs]». C'est pourquoi le premier pilier de la PAC, qui concerne l'aide au revenu et les mesures de soutien aux marchés, ne devrait pas être davantage conditionné à la fourniture de biens publics. En revanche, le second pilier de

#### Liens utiles

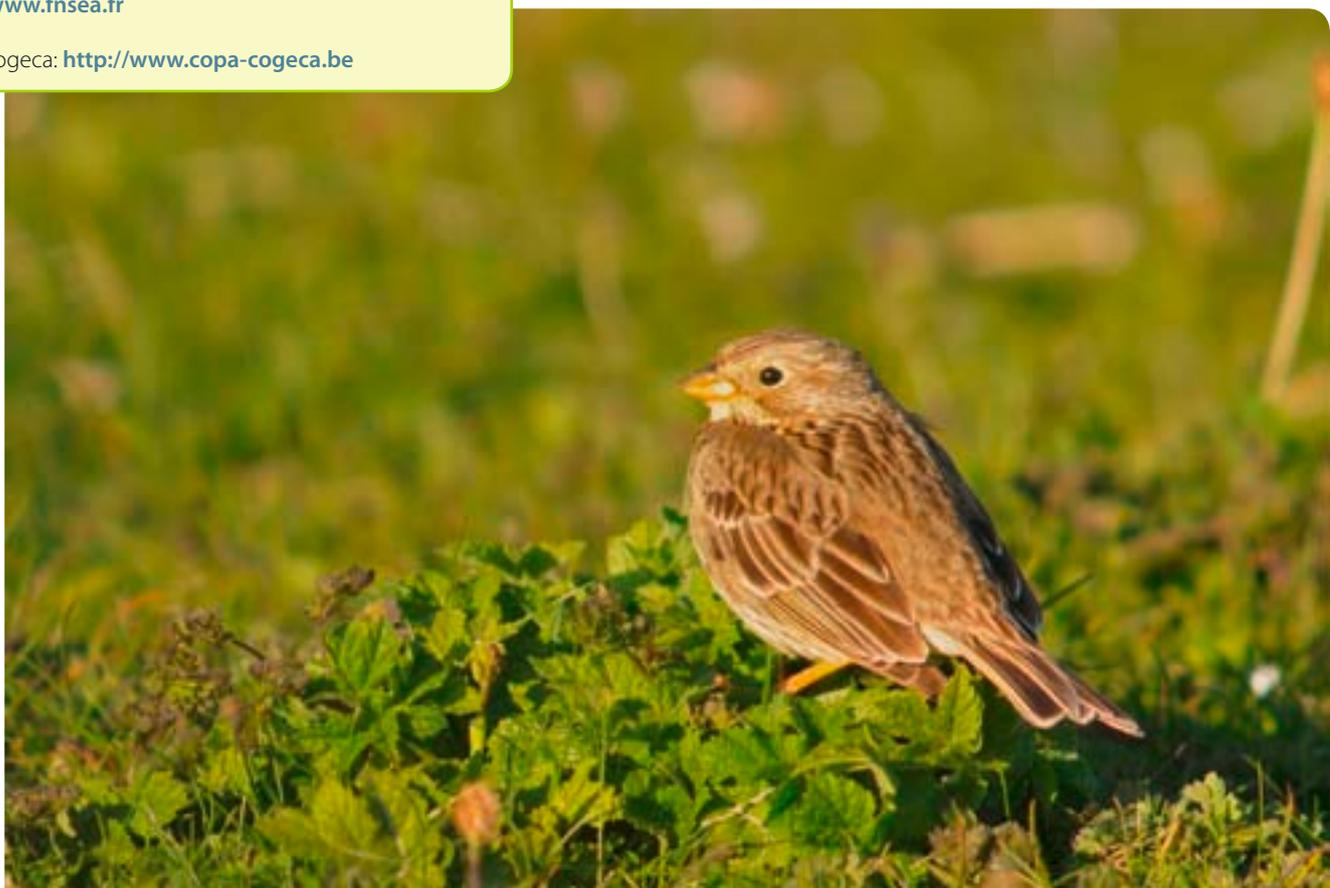
BirdLife International: <http://www.birdlife.org/> (en anglais)

Country Land & Business Association: <http://www.cla.org.uk/> (en anglais)

Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles: <http://www.fnsea.fr>

COPA-Cogeca: <http://www.copa-cogeca.be>

© JOHN CAREY



la PAC, relatif au développement rural et à la gestion de l'environnement, pourrait être renforcé. «Le second pilier est plus flexible, nous pouvons l'utiliser pour obtenir les biens publics supplémentaires nécessaires.»

## Changements pour l'avenir

D'après M<sup>me</sup> Robijns, de BirdLife International, les subventions agricoles pourraient être plus explicitement liées à la fourniture de biens publics. «Si les agriculteurs veulent conserver leur budget, ils devront avancer de bons arguments», explique-t-elle. «Il y a un véritable problème environnemental qui doit être résolu», poursuit-elle. «Sur le long terme, c'est le fonctionnement du système tout entier qui est concerné. Il existe de nombreux régimes agroenvironnementaux qui

fonctionnent.» Toujours selon M<sup>me</sup> Robijns, la durabilité n'est pas une question de «règles supplémentaires», mais de «bonnes pratiques économiques de base». Elle mentionne par ailleurs l'exemple de Hope Farm, une exploitation anglaise gérée par la Société royale pour la protection des oiseaux (RSPB), qui applique des pratiques de gestion durable depuis 2000. L'exploitation a ainsi réalisé de bons bénéfices tout en augmentant sensiblement la population d'oiseaux sur ses terres agricoles.

Rechercher l'intérêt général et la fourniture de biens publics supplémentaires par l'agriculture supposera un «*changement radical des mentalités*», reconnaît M<sup>me</sup> Robijns. Selon elle, les agriculteurs devraient être «payés pour appliquer une politique saine» et devraient «investir

judicieusement et avoir suffisamment de fonds pour que cela porte ses fruits»; les réformes de la PAC peuvent les y aider.

Selon la FNSEA, les changements que l'Europe met en œuvre concernant l'agriculture doivent être mûrement réfléchis. «Si la direction qu'a choisie la future PAC doit résolument être environnementale, alors allons-y!», déclare l'organisation, qui ajoute: «Essayons de trouver de nouvelles manières de les mettre en œuvre sans pour autant supprimer les aides actuellement destinées à soutenir la viabilité économique des exploitations.»

### Point de vue d'un propriétaire et gestionnaire de terres sur les biens publics agricoles

Allan Buckwell (Organisation européenne de la propriété rurale, président du groupe de politique)

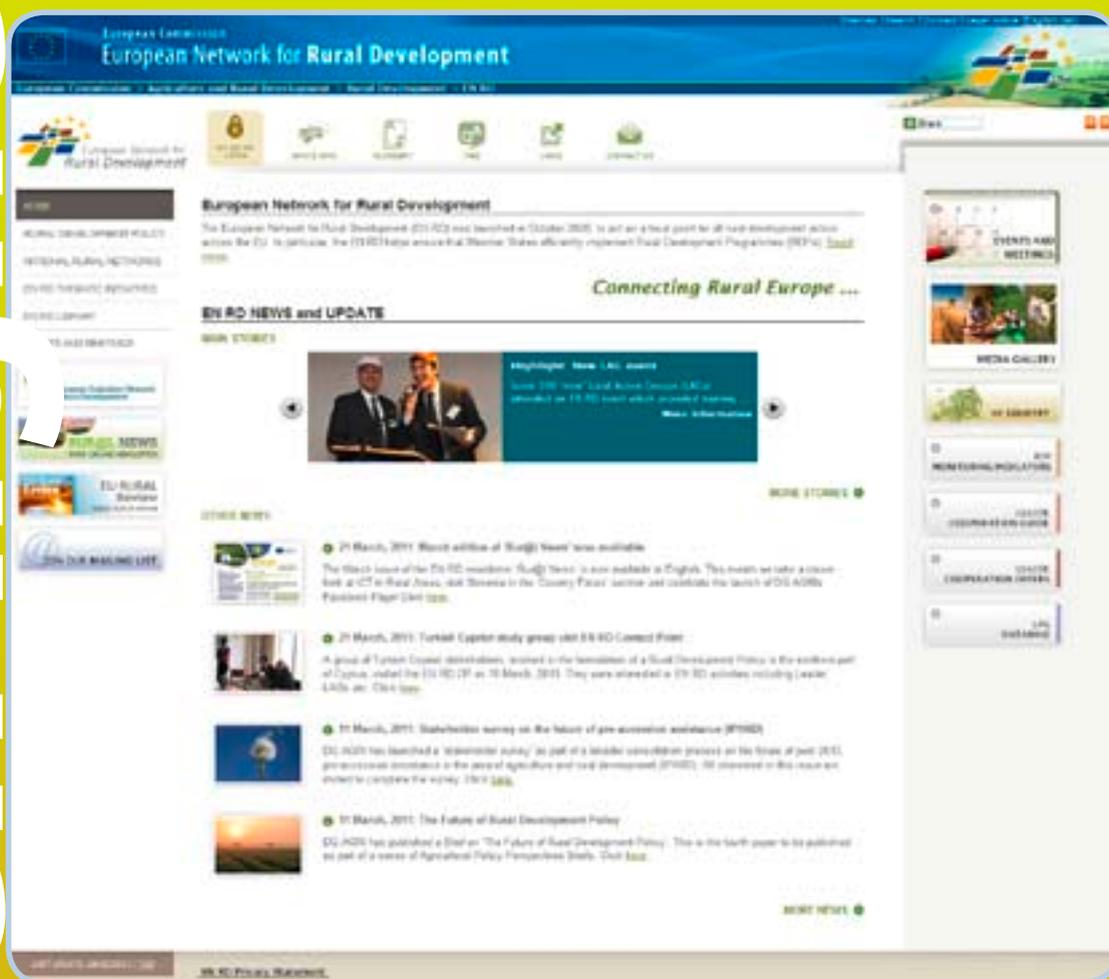
Bien que cela puisse sembler relever de la rhétorique, les propriétaires terriens se sentent véritablement concernés par le développement durable, et ce dans tous ses aspects, qu'ils soient économiques, environnementaux ou encore sociaux. Ils désirent réellement transmettre leurs terres à la prochaine génération dans un état au moins aussi bon que lorsqu'ils en ont hérité eux-mêmes. Cependant, ils font actuellement face à l'immense défi que constituent toutes nos attentes vis-à-vis de ces terres: des denrées alimentaires en premier lieu, bien sûr, mais également des énergies renouvelables ainsi qu'une liste interminable d'autres services tels que la protection du paysage et de la biodiversité, du sol, de l'eau et du climat ou encore la vitalité rurale.

Des interactions publiques et privées complexes sont à l'œuvre, mais nous réalisons chaque jour un peu plus que la production agricole dépend fondamentalement de l'état de l'environnement. Inversement, la santé de l'environnement dépend également énormément de la manière dont nous pratiquons notre agriculture. Ces relations supposent des compromis délicats. En effet, plus nous exploitons la terre de manière intensive pour produire la quantité de denrées demandée (en augmentation constante), moins de surface nous occupons pour la production, laissant ainsi davantage d'espace à la nature. Toute la subtilité consiste en réalité à trouver des systèmes de production qui nuisent moins à l'environnement... et à faire en sorte d'inciter les agriculteurs à y avoir recours.

Il nous semble donc évident que, pour atteindre les critères environnementaux exigés par les citoyens, il nous faille trouver des moyens d'inciter les exploitants agricoles à fournir des

services pour lesquels il n'existe aucun marché: c'est ce que nous appelons les «biens publics». Il est également clair que les principaux fournisseurs de ces services doivent être des gestionnaires de terres. C'est pourquoi la notion de «biens publics» est si utile. Une fois expliquée, elle devient un concept économique technique relativement clair; par ailleurs, cette notion peut faire comprendre aux citoyens qu'il n'est pas si absurde qu'il faille trouver des moyens, par des politiques telles que la PAC ou par des transferts privés, de payer les agriculteurs et autres gestionnaires des terres pour la fourniture de services publics en faveur de l'environnement et de la communauté rurale, pour lesquels les marchés ne réagissent pas spontanément.

Une fois que nous nous engageons dans cette voie, ce que nous faisons progressivement depuis dix ans maintenant au sein de l'UE à travers une série de mesures agroenvironnementales développées entre autres par la PAC, il reste encore de nombreuses difficultés d'ordre pratique à résoudre. L'une d'elles, notamment, est de persuader nos partenaires commerciaux internationaux du fait que rémunérer les agriculteurs pour la fourniture de biens publics revient à corriger les défaillances du marché et non à le fausser. Une autre est de rassembler ces programmes mis en œuvre à l'échelle de l'UE au sein d'un cadre commun réaliste pouvant être appliqué aux conditions propres de chacun des 27 États membres, et donc très diverses. Il s'agit d'un véritable casse-tête multidimensionnel! Il ne faut pas nous attendre à trouver l'équilibre parfait immédiatement, mais en faisant évoluer progressivement la politique, nous nous améliorerons. La réforme de la PAC, activement débattue à l'heure actuelle, constituera très certainement une étape cruciale pour diriger la gestion de l'agriculture européenne vers une plus grande sécurité alimentaire et environnementale.



Le réseau européen de développement rural EN LIGNE

<http://enrd.ec.europa.eu>

