



Réseau européen de développement rural

Le Réseau européen de développement rural (RE DR) contribue à la mise en œuvre efficace des programmes de développement rural (PDR) dans l'Union européenne (UE).

Chaque État membre a établi un réseau rural national (RRN) regroupant les organisations et les administrations actives dans le développement rural.

À l'échelle européenne, le RE DR assure la coopération de ces réseaux, organisations et administrations nationaux.

Toutes les informations sont disponibles sur le site web du RE DR (http://enrd.ec.europa.eu/).

Photographie en couverture @ S. Huband

Auteurs et collaborateurs

David Baldock, Kaley Hart, Martin Scheele

Remerciements

Point de contact RE DR: Fabio Cossu, Michael Gregory, Mark Redman, Angelo Strano

Table des matières

AVANT-PROPOS	3
1 / Qu'entend-on par «biens publics»?	4
2 / Les principaux biens publics fournis par l'agriculture	4
3 / Pratiques agricoles fournissant des biens publics	6
4 / Pourquoi des mesures incitatives sont nécessaires pour la fourniture de biens publics?	8
5 / L'utilisation de la politique de développement rural pour encourager la fourniture de biens publics	8
6 / Les clés de la réussite	15
7 / Conclusion	15
8 / Études de cas	16

AVANT-PROPOS

Le concept de «biens publics» est devenu de plus en plus répandu ces dernières années, aussi bien dans l'UE que partout dans le monde. Néanmoins, parfois, il semble que la signification de cette expression reste encore parfois flottante. Qu'entend-on par «biens publics»? Comment les distingue-t-on des «biens privés»? Quelle définition adéquate devrions-nous lui attribuer? Et quel est le rapport entre les biens publics et la politique publique?

En se basant sur la notion (assortie de quelques explications et avertissements) selon laquelle les biens publics sont des choses utiles au public qui ne peuvent être mises sur le marché, le lien avec la politique de l'Union en matière de développement rural devient clair.

Des aspects tels que la santé et la qualité de l'environnement rural et l'espace rural, ainsi que la durabilité et le dynamisme des zones rurales, relèvent clairement de l'intérêt vital de l'ensemble de la société. En effet, ces aspects ne peuvent être facilement fournis par les marchés et dès lors, la politique doit intervenir pour combler les lacunes. Si tel n'était pas le cas, la fourniture de ces biens publics serait systématiquement insuffisante et, dans certaines situations, ceux-ci pourraient disparaître totalement.

Il est dès lors évident que la politique de développement rural constitue un levier d'action indispensable à la fourniture de biens publics dans les zones rurales – par exemple, par son rôle dans la mise en place de mesures incitatives en faveur de l'action environnementale, en renforçant sensiblement le capital physique et humain et en mobilisant les compétences et l'énergie de la population locale.

d'autres sujets y ayant trait. Sur la base des travaux réalisés par le groupe de travail thématique «Biens publics» du Réseau européen de développement rural, elle cherche à aller au cœur des questions abordant la façon dont la politique de développement rural peut servir l'intérêt public dans l'espace rural.

La présente brochure développe cette thématique ainsi que

Malgré la diversité de leurs origines — qui va des autorités publiques aux niveaux national et régional, aux associations agricoles, aux groupes environnementaux et aux institutionsscientifiques — les experts concernés ont trouvé une base commune solide leur permettant d'expliquer à quelles fins, par quels mécanismes et avec quelles structures de gouvernance la politique de développement rural est efficace en matière d'agriculturedurable et de gestion saine des ressources naturelles et des paysages naturels et de zones rurales durables.

Ces travaux sont très encourageants et informeront assurément le public de l'évolution actuelle de la politique de développement rural, de la préparation et de la mise en œuvre de la prochaine génération de programmes et de l'évaluation des résultats de cette politique.



Loretta Dormal-Marino

Directrice générale adjointe, Commission européenne, DG Agriculture et développement rural.



Pourquoi est-il nécessaire d'élaborer des politiques prévoyant un budget substantiel pour l'exploitation agricole, la sylviculture et la gestion des terres en Europe? Qu'espère obtenir la société de ces interventions? Il est de plus en plus admis que l'objectif ultime est d'assurer la fourniture de biens publics. Cette brochure propose d'expliquer le concept de biens publics et leur pertinence pour la politique européenne dans les domaines de l'agriculture et du développement rural.

1 / Qu'entend-on par «biens publics»?

L'expression «biens publics» a été développée dans la littérature économique. Elle s'applique à toute une série de biens, de services et d'autres aspects relevant de l'intérêt de la société qui ne peuvent être obtenus selon les règles du marché, c'est-à-dire l'interaction habituelle de l'offre et de la demande. Le marché s'est avéré le mécanisme le plus efficace pour équilibrer l'offre et la demande aux fins de la fourniture de biens et de services privés, tels que les denrées alimentaires et les boissons. Cependant, il existe d'autres biens et services auxquels la société tient et qu'elle souhaite garantir mais qui ne peuvent être obtenus selon les règles du marché. La littérature économique les qualifie de «biens publics» et ceux-ci incluent notamment les biens environnementaux tels que la biodiversité ou les paysages culturels.

Les biens publics sont définis comme ayant deux caractéristiques principales. Premièrement, ce sont des biens non rivaux, en d'autres termes, si le bien est consommé par une personne, il n'entraîne pas une perte pour autrui. Deuxièmement, ce sont des biens non exclusifs, à savoir, si le bien est disponible pour une personne, il est impossible d'exclure d'autres personnes de leur jouissance.

Les marchés ne sont pas adaptés aux biens publics parce qu'en raison de leurs caractéristiques, rien n'encourage la population à payer pour en jouir. De même, il y a peu d'incitations poussant la population à fournir ces biens, dans la mesure où ceux qui pourraient s'engager à les fournir ne seraient pas payés en retour. Cela signifie que les biens publics sont confrontés à un risque de sous-approvisionnement.

En conséquence, lorsqu'il y a une demande de la société pour un bien public particulier qui n'est pas fourni en quantité suffisante, alors l'intervention publique sous la forme de politiques est nécessaire afin d'assurer un niveau souhaitable d'offre qui réponde à cette demande. Lorsque le marché ne répond pas à la demande, une politique publique est nécessaire pour encourager l'action requise. Cela exige soit d'élaborer des normes précises qui serviront de base pour une action acceptable, soit, dans de nombreux cas, d'engager des fonds publics pour encourager l'offre.

2 / Les principaux biens publics fournis par l'agriculture

En Europe, l'agriculture est non seulement chargée de l'approvisionnement en denrées alimentaires et en matières premières, mais elle occupe également environ 40 % de la superficie des terres. En conséquence, ce secteur influence considérablement l'état de l'environnement rural et les possibilités d'en profiter.

Biodiversité des terres agricoles:

Traditionnellement, un grand nombre de plantes et d'animaux sauvages ont coexisté parallèlement à la production de denrées alimentaires. Cependant, dans la mesure où l'agriculture s'est intensifiée, désormais la biodiversité des terres agricoles dépend grandement des zones où la gestion est moins intensive ou d'éléments non exploités autour des exploitations agricoles, telles que les bandes de terres non cultivées entre les cultures, les murs, les haies, les chemins agricoles, les fossés et les mares. Ces lieux fournissent de la nourriture, un abri et des espaces de reproduction aux oiseaux, mammifères et insectes et offrent les conditions propices à la croissance de fleurs et autres plantes locales. La biodiversité des terres agricoles inclut également la grande diversité génétique des espèces locales d'animaux d'élevage et des variétés de cultures, dont un grand nombre est extrêmement adapté aux sols, à la végétation et au climat de leur région.

Qualité et disponibilité de l'eau:

L'utilisation d'engrais, d'herbicides et de pesticides pour stimuler la production agricole est chose courante, mais elle peut avoir une incidence majeure aussi bien sur l'eau de surface que sur les eaux souterraines. Trouver les moyens de réduire la quantité de nitrates, de phosphates et de produits agrochimiques rejetée dans les rivières et les aquifères permet de protéger les sources d'eau potable et de contribuer à la biodiversité des rivières et des zones humides. Étant donné que l'agriculture est un secteur qui consomme énormément d'eau, tout particulièrement pour l'irrigation des cultures, des fruits et des légumes à forte valeur ajoutée dans les régions sèches d'Europe, elle est au centre des efforts visant à assurer une utilisation de l'eau plus efficace et durable en contribuant à sécuriser les approvisionnements pour tous.

Maintien des fonctions du sol:

Le sol est la base de toute production agricole. Un sol pourvu de toutes ses fonctions dispose d'une bonne structure, d'une quantité suffisante de matière organique et résiste à l'érosion éolienne et hydrique. La plupart des pratiques agricoles influent sur le maintien des fonctions du sol d'une manière où d'une autre, mais ces fonctions peuvent être préservées en utilisant des méthodes d'exploitation agricoles appropriées.

Stabilité du climat- accroître le stockage de carbone et réduire les émissions de gaz à effet de serre:

Il est important d'éliminer le CO2 accumulé de l'atmosphère pour stabiliser le climat à l'échelle mondiale. Les plantes accumulent le CO2 très efficacement et les méthodes d'exploitation maintenant une végétation permanente et retournant les déchets végétaux à la terre constituent un bon moyen de «nettoyer» le carbone.

En fait, les pâturages permanents stockent presque autant de carbone que les forêts. En plus d'améliorer le stockage de carbone, l'agriculture peut aussi jouer un rôle majeur dans la réduction des émissions de gaz à effet de serre responsables du réchauffement climatique – non seulement le CO2, mais aussi le méthane et le protoxyde d'azote.

Il existe peu de régions sauvages en Europe, c'est pourquoi la qualité de l'environnement est largement tributaire de la gestion des sols.

L'agriculture et la sylviculture sont aussi d'importantes sources d'emploi et contribuent à forger le caractère et le tissu social de la majeure partie de l'Europe rurale. L'agriculture en Europe est, dès lors, essentielle à la fourniture de toute une série de biens publics. En effet, de nombreux aspects du milieu rural auxquels la population est le plus attachée, et qu'elle s'attend à trouver dans les zones rurales, sont les biens publics, comme par exemple, les oiseaux des cultures, les fleurs sauvages ou les paysages de qualité. Outre la biodiversité et les paysages, l'agriculture peut également

Résilience aux inondations et aux incendies:

Dans les États membres du centre et du sud de l'Union en particulier, la végétation bien pâturée peut constituer une barrière importante à la propagation des feux de forêt et réduire le risque d'incendie dans les cultures permanentes telles que les oliveraies. La capacité des terres agricoles à absorber l'excès d'eau de pluie et à stocker l'eau de crue sera de plus en plus importante dans la mesure où le changement climatique accroît le risque d'inondation dans les zones urbaines.

Paysages agraires:

L'exploitation agricole a façonné les différents paysages agraires en Europe pendant des milliers d'années, ce qui est toujours le cas. Ces paysages vont des pâturages alpins aux paysages en terrasses, des dehesas, vergers et zones inondables aux paysages en mosaïque associant les terres arables et les pâturages. Un grand nombre de modèles d'utilisation des sols appréciés et des caractéristiques locales de paysage ne sont plus essentiels aux méthodes d'exploitation modernes, mais il convient de continuer à en assurer la gestion si ces types de paysages culturels doivent être conservés. La protection de la diversité des paysages agraires joue un rôle clé dans la sauvegarde de l'attrait des zones rurales en tant que lieux de résidence et de tourisme.

Vitalité rurale:

Les zones rurales de l'UE-27 affichent des différences considérables au niveau de l'utilisation des sols, de la population, de la prospérité, de la langue, du patrimoine et des traditions culturelles. La vitalité rurale nécessite la présence des perspectives d'emploi, un niveau minimal de services et d'infrastructures ainsi qu'une capacité humaine et de bons réseaux sociaux afin de soutenir et promouvoir ces valeurs pour ainsi garantir la viabilité et l'attrait à long terme des zones rurales en tant que lieux de résidence, de travail et de destination touristique. Le terrain, la nature des paysages alentours, le climat et d'autres facteurs naturels servent tous à façonner les coutumes, les traditions et l'identité des zones rurales. L'agriculture peut contribuer à soutenir la vitalité rurale par le rôle de la population agricole, des activités rurales qui y sont associées et des traditions dans les zones rurales. Les liens fonctionnent dans les deux sens. Si les zones rurales demeurent dynamiques sur les plans économique et social, ce dynamisme peut également permettre de soutenir la poursuite d'activités économiques telles que l'agriculture et la sylviculture qui, à leur tour, jouent un rôle majeur en fournissant des biens publics environnementaux dont dépend un grand nombre de secteurs – comme le tourisme et les loisis ruraux

Sécurité alimentaire:

Bien que les denrées alimentaires soient des biens privés, les marchés ne peuvent néanmoins en garantir l'accès à tout moment et en tout lieu. Une action délibérée est par conséquent nécessaire pour assurer l'approvisionnement alimentaire à long terme aux niveaux européen et international. Conserver la capacité de produire des denrées alimentaires de manière durable pour l'avenir grâce à une gestion adéquate des terres et d'autres ressources et la préservation des compétences nécessaires est crucial pour y parvenir.

contribuer à fournir d'autres biens publics environnementaux très chers aux citoyens européens, tels que un air, un sol et une eau de qualité élevée ainsi qu'un climat stable et une amélioration de la résilience des sols aux catastrophes naturelles telles que les incendies et les inondations. L'agriculture joue également un rôle essentiel dans la fourniture d'autres biens publics, y compris la sécurité alimentaire et la vitalité rurale, en particulier par les contributions économiques,



sociales et culturelles qu'elle apporte à la vie rurale et à l'économie rurale au sens large. Étant donné que les terres agricoles sont utilisées à des fins différentes, notamment la production de biens privés tels que les denrées alimentaires, les fibres et les combustibles, ainsi que la fourniture de biens publics, les différents intérêts en jeu sont en concurrence pour les ressources productives, comme les terres et la main-d'œuvre. Alors que le marché détermine en grande partie l'attribution de ces ressources pour les biens privés, les agriculteurs répondant aux signaux de prix, il n'en va pas de même pour les biens publics. Au contraire, afin d'atteindre un niveau adéquat de fourniture de biens publics, certaines formes d'intervention politique sont nécessaires pour inciter les agriculteurs, par des mesures économiques, à gérer leurs terres et d'autres ressources de telle sorte qu'ils puissent fournir des biens publics. Souvent, cela exigera une forme de gestion différente de celle qui aurait été appliquée en réponse au seul intérêt économique des agriculteurs— par exemple, la limitation des effectifs du cheptel ou la réalisation d'un plus grand nombre d'activités à forte densité de main-d'œuvre



3 / Pratiques agricoles fournissant des biens publics

Tous les types d'exploitation peuvent fournir des biens publics si les terres sont gérées de manière appropriée. Cependant, il existe des différences significatives en fonction des types et des quantités de biens publics susceptibles d'être fournis par les différents types d'exploitation et de systèmes d'exploitation en Europe.

Les exploitations d'élevage gérées de manière extensive, les systèmes mixtes combinant l'élevage et la culture, les cultures permanentes gérées de manière plus traditionnelle et les exploitations biologiques tendent à fournir la plus grande variété de biens publics. Cela s'explique par le fait que ces formes d'exploitation sont généralement gérées en utilisant des quantités moins importantes d'engrais et de pesticides ou des densités d'élevage plus faibles, qu'elles contiennent une proportion élevée de végétation seminaturelle et d'éléments du paysage, et que la zone exploitée est souvent combinée à une diversité de types d'occupation des sols tels que les broussailles et les bois.

Néanmoins, des types d'exploitation plus productifs peuvent également fournir des biens publics, par exemple en utilisant de nouvelles technologies pour améliorer la gestion des sols et de l'eau et réduire les émissions de gaz à effet de serre ou en introduisant des pratiques d'exploitation favorisant la biodiversité dans des paysages agricoles plus intensifs.

Toute une série d'aspects de la gestion des exploitations agricoles a une incidence sur la fourniture de biens publics environnementaux, notamment:

- les modèles de culture et de stockage, l'intensité de la gestion des terres et les pratiques d'exploitation spécifiques;
- les caractéristiques structurelles d'une exploitation, notamment la taille des champs et l'échelle de l'exploitation, et
- la gestion des cours d'eau, les caractéristiques naturelles, les ressources en eaux souterraines et les forêts, non seulement pour l'exploitation même mais aussi dans le cadre d'un paysage plus vaste.

Pour ce qui est des activités quotidiennes de gestion, il existe

toute une série de pratiques d'exploitation susceptibles de fournir des biens publics. Celles-ci peuvent être divisées en deux grandes catégories.

Premièrement, il existe les pratiques qui, par nature, sont meilleures pour l'environnement dans son ensemble. Il s'agit

par exemple des pratiques qui prévoient un labourage minimal et de faibles niveaux de consommation, conservent une végétation seminaturelle et recourent à des technologies améliorant l'efficacité de l'utilisation de ressources telles que des techniques d'exploitation de précision ou l'irrigation goutte à goutte. Deuxièmement, il existe des **pratiques qui abordent les aspects ayant un intérêt environnemental spécifique**, par exemple, en créant des zones tampons de végétation naturelle autour des champs labourés, en laissant de petites surfaces non ensemencées dans les champs arables pour encourager la nidification d'alouettes (*Alaudia arvensis* ou alouette des champs) ou encore, en laissant des zones d'habitat semi-naturel non exploitées pour fournir un habitat propice à l'épanouissement de la vie sauvage.

La plupart de ces pratiques de gestion fournit plusieurs biens publics environnementaux simultanément. Parmi les pratiques les plus avantageuses figurent:

 la conservation des bordures des champs telles que les haies, les terrasses ou les murs en pierre, comme éléments importants du paysage, mais qui peuvent également fournir un habitat à la vie sauvage, empêcher l'érosion des sols et faciliter le

- contrôle d'évènements naturels tels que les inondations et les glissements de terrain;
- les pratiques de pâturage extensif, notamment le maintien des pratiques de transhumance et la conduite régulière de bovins ou d'ovins en troupeau vers des pâturages frais pour éviter la sous-exploitation ou la surexploitation des pâturages. Le pâturage extensif crée des composantes importantes de nombreux paysages agricoles. Cette pratique est également associée à de hauts niveaux de biodiversité et le pâturage permanent joue un rôle important dans le stockage du carbone:
- la rotation des cultures en intégrant une proportion de terres en jachères, l'épandage d'engrais vert et/ou du chaume pendant l'hiver dans la rotation des cultures, ce qui fournit des habitats importants et de la nourriture pour les mammifères, les oiseaux et les insectes et contribue à la préservation de la fertilité du sol en réduisant la perte de substances nutritives;
- la préservation de prairies souvent inondées, ce qui fournit un excellent habitat pour la vie sauvage, maintient la fertilité des sols et contribue à empêcher les inondations des zones urbaines en aval.



4 / Pourquoi des mesures incitatives sont nécessaires pour la fourniture de biens publics?

Dans le passé, la production de nombreux biens publics et la production agricole étaient étroitement liées. Cependant, en conséquence des développements des marchés et des avancées technologiques, l'utilisation des terres a pris des formes plus intensives. Ceci a été accompagné d'une part, par des gains de productivité impressionnants sur les terres situées dans les zones les plus compétitives, et, d'autre part, par la marginalisation ou l'abandon de l'utilisation des terres dans des zones moins compétitives. En conséquence de ces deux processus, nous observons des déclins constants chez de nombreuses espèces et habitats, une augmentation de la pénurie d'eau, des problèmes significatifs ayant trait à l'érosion du sol et aux matières organiques du sol. En outre, les mutations structurelles ont entraîné l'exode continu de la population des zones rurales vers les villes et centres urbains dans de nombreuses parties d'Europe. Même malgré quelques améliorations régionales, par exemple concernant la qualité de l'air et les gaz à effet de serre dans l'agriculture, il reste encore un long chemin à parcourir pour atteindre les objectifs européens en matière de changement climatique et de biodiversité. Parmi les raisons à l'origine de ce sous-approvisionnement en biens publics figurent les conséquences de l'abandon des terres agricoles lorsqu'elles ne sont plus viables économiquement ainsi que le déclin et le vieillissement des populations rurales en conséquence du chômage dans les zones rurales et du mangue de services et d'infrastructures ruraux

Afin d'atteindre le niveau souhaité de biens publics, une action politique est dès lors nécessaire. Néanmoins, les activités pertinentes réalisées par les exploitants agricoles et autres gestionnaires des terres n'exigent pas toutes de recourir à l'argent public. Conformément au principe du pollueur-payeur, aucune indemnisation ne sera accordée aux gestionnaires des terres aux fins de la mise en conformité avec les exigences législatives ou d'autres normes contraignantes – ils doivent absorber ces coûts eux-mêmes. Les incitations financières nécessaires pour encourager des pratiques de gestion des terres et d'autres formes d'investissement qui n'auraient autrement aucun sens pour l'agriculteur, du point de vue économique, seront accordées uniquement lorsqu'une action est nécessaire et qu'elle va au-delà des obligations résultant de la règlementation. Les politiques proposant des mesures incitatives nécessitent une base claire pour établir les situations où le paiement est requis.

5 / L'utilisation de la politique de développement rural pour encourager la fourniture de biens publics

Dans le cadre de la politique agricole commune (PAC), la politique de développement rural propose toute une série de mesures visant à soutenir les types de systèmes d'exploitation, de pratiques de gestion, et d'autres investissements nécessaires à la fourniture de biens publics, aussi bien environnementaux que sociaux, de manière délibérée et ciblée. Nombre de ces mesures soutiennent les biens publics tant environnementaux que sociaux (vitalité rurale) de manière simultanée, directement ou indirectement. Cela n'a rien de surprenant dans la mesure où des communautés rurales dynamiques, des systèmes agricoles économiquement viables et une gestion environnementale durable des terres agricoles sont tous interdépendants.



Les priorités stratégiques de la politique de développement rural pour la période 2007-2013

Les programmes de développement rural (PDR) nationaux et régionaux sont divisés en fonction des principales priorités stratégiques suivantes:

- l'amélioration de la compétitivité des secteurs agricole et sylvicole par des services de formation et de conseil, la modernisation et l'innovation dans l'agriculture et le développement des filières agro-alimentaires de haute qualité;
- la protection et la promotion de l'environnement et du milieu rural, en mettant notamment l'accent sur les trois domaines prioritaires suivants: la biodiversité ainsi que la préservation et le développement de systèmes agricoles et sylvicoles à haute valeur naturelle et de paysages agricoles traditionnels; l'eau et le changement climatique;
- l'amélioration de la qualité de vie dans les zones rurales et l'encouragement de la diversification des activités agricoles, par la création de perspectives d'emploi et de conditions propices à la croissance, et ce en favorisant la formation, l'information et l'esprit d'entreprenariat afin de stimuler la vitalité rurale;
- le renforcement de la capacité locale afin que les communautés rurales soient en mesure de déterminer leurs besoins locaux et de prendre la responsabilité de développer et de mettre en œuvre leurs propres solutions (l'«approche Leader»).

Les États membres et les régions ont la possibilité de choisir quelles mesures utiliser et comment celles-ci devraient être ciblées et mises en œuvre pour refléter les besoins au niveau local, dans un cadre de priorités stratégiques fixé au niveau européen.

Toutefois, la politique de développement rural ne fonctionne pas de manière isolée. L'utilisation de mesures de développement rural pour encourager une gestion des terres propice à la fourniture de biens publics demande la présence constante de gestionnaires des terres partout en Europe. Les paiements directs aux agriculteurs dans le cadre du premier pilier de la PAC contribuent à cette fin, étant donné qu'ils sont essentiels à la viabilité économique des exploitations agricoles. En outre, les exigences à respecter pour que tous les gestionnaires des terres reçoivent ces paiements afin de maintenir leurs terres dans de bonnes conditions agricoles et environnementales (BCAE) permettent de garantir un niveau de base pour la gestion environnementale des exploitations sur lequel des mesures incitatives plus ciblées peuvent être prises dans le cadre de la politique de développement rural.

Les mesures de développement rural servant à encourager la fourniture de biens publics appartiennent à trois grandes catégories:

- les paiements à la surface qui encouragent les pratiques de gestion des terres axées sur les sols, la qualité de l'eau, les habitats et les espèces, ainsi que la préservation du paysage;
- les investissements de capitaux utilisés, par exemple, pour contribuer au financementde l'introduction de technologies et d'infrastructures durables d'un point de vue environnemental dans les exploitations ainsi que pour soutenir, d'une manière plus générale, la création de nouvelles perspectives, services et autres activités économiques dans les zones rurales, tels que la préservation et l'encouragement du patrimoinenaturel, le soutien de la diversification des activités agricoles et les activités touristiques;
- les investissements en matière de conseil et de formation des gestionnaires des terres et le développement de la formation et de la compétence des communautés rurales.

Les mesures les plus significatives utilisées pour la fourniture de biens publics environnementaux et de la vitalité rurale sont répertoriées dans le tableau 1.

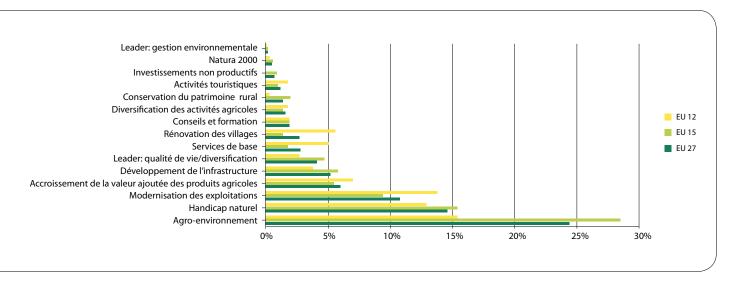
Tableau 1: les mesures du programme de développement rural et les biens publics qui en résultent.

	Type de soutien	Mesures de développement rural
NTAUX	Paiements à la surface	Mesure agro-environnementale Mesures de handicap naturel Mesures Natura 2000
BIENS PUBLICS ENVIRONNEMENTAUX	Investissement de capitaux dans des infrastructures physiques	 Investissements non productifs Modernisation des exploitations Développement de l'infrastructure Exploitations de semi-subsistance Conservation et adaptation du patrimoine rural Augmentation de la valeur ajoutéedes produits agricoles Diversification
BIENS F	Conseils, formation et renforcement de la capacité en vue de l'amélioration du capital humain	Mesures de conseils et de formation
	Paiements à la surface	Mesures liées au handicap naturel Mesure agro-environnementale
BIENS PUBLICS SOCIAUX	 Investissement de capitaux dans des infrastructures physiques 	 Développement de l'infrastructure Exploitations de semi-subsistance Diversification des activités agricoles Encouragement des activités touristiques Services de base pour l'économie et la population rurale Rénovation des villages Approche Leader
	Conseils, formation et renforcement de la capacité en vue de l'amélioration du capital humain	Formation et information Approche Leader

La proportion des dépenses du développement rural allouées à ces mesures clés dans les pays de l'UE-27 est visible au graphique 1.

Près de la moitié du budget total consacré au développement rural est attribué à trois mesures uniquement: la mesure agro-environnementale, les mesures liées au handicap naturel et la mesure de modernisation des exploitations.

Graphique 1: la proportion des dépenses du programme de développement rural pour la période 2007-2013, par mesure, pour l'UE-15, l'UE- 12 et et l'UE- 27



5.1. Soutenir les pratiques de gestion des terres fournissant des biens publics

Trois mesures de développement rural contribuent à encourager la fourniture de biens publics en soutenant certains types de pratique de gestion des terres, directement ou indirectement-la mesure agro-environnementale, les mesures liées au handicap naturel et la mesure Natura 2000. Ces paiements à la surface tendent à cibler principalement la préservation et l'encouragement de la biodiversité des terres et des paysages agricoles, même si les pratiques de gestion des terres soutenues par la mesure agro-environnementale accordent de plus en plus une priorité à l'amélioration de la qualité de l'eau, au maintien des fonctions du sol et au stockage du carbone. Par ailleurs, en encourageant la gestion continue des terres agricoles, elles contribuent indirectement à la vitalité rurale.

La mesure la plus importante utilisée pour encourager des pratiques agricoles saines d'un point de vue environnemental est de loin la *mesure agro-environnementale*. Les exploitants concluent volontairement des contrats agro-environnementaux pluriannuels sur la base desquels ils reçoivent un paiement en échange de leur engagement à appliquer la méthode de gestion environnementale convenue sur leurs terres. Tous les États membres sont tenus d'appliquer cette mesure qui représente près qu'un quart des dépenses totales en matière de développement rural. Elle est une des mesures les plus flexibles prévue dans les programmes de développement rural (PDR); les paiements peuvent être adaptés aux priorités environnementales et aux systèmes agricoles à l'échelon local. La grande diversité des activités de gestion soutenues et des biens publics fournis par la mesure agro-environnementale est illustrée au tableau 2.

En outre, les mesures liées au **handicap naturel** contribuent indirectement à fournir des biens publics environnementaux en aidant les exploitations confrontées à des conditions naturelles difficiles et en soutenant les revenus agricoles afin d'encourager une gestion des terres continue et la vitalité rurale, généralement dans les zones les moins peuplées. Dans de nombreuses régions, ces mesures favorisent les systèmes agricoles de pâturage extensif et d'exploitation de terres arables dans des zones confrontées à des conditions naturelles défavorables telles que les montagnes ou

les zones isolées, où la préservation du paysage exploité est une priorité. Les exploitants peuvent soumettre une demande pour bénéficier de mesures plus ciblées du PDR, telles que des paiements agro-environnementaux, en plus des mesures liées au handicap naturel. Ainsi, les mesures du PDR peuvent être combinées de manière flexible pour s'adapter à la situation de zones spécifiques et de chaque exploitant.

Natura 2000 est le réseau des zones protégées de l'Union européenne. Il couvre environ 11 % du territoire de l'Europe, dont la majeure partie peut être considérée comme étant des terres agricoles à haute valeur naturelle, tout type confondu. Dans de nombreuses zones Natura 2000, les gestionnaires des terres font face à certaines restrictions et/ou sont tenus d'appliquer des formes particulières de gestion, comme moyens de protéger et de réhabiliter les habitats et les espèces importants présents sur le site. La mesure *Natura 2000* peut être utilisée pour indemniser les exploitants au titre des contraintes spécifiques à certaines zones et de toute pratique de gestion obligatoire requise.

La fourniture de biens publics environnementaux par l'intermédiaire de la politique de développement rural peut également produire des avantages sociaux et économiques utiles pour les zones agricoles et les communautés rurales. De telles contributions à la vitalité rurale résultent directement des paiements réalisés pour la fourniture de biens publics environnementaux ou indirectement du fait de l'existence même de paysages attrayants, de la biodiversité des terres agricoles ou de caractéristiques historiques. Elles peuvent induire de meilleures perspectives d'emploi au sein de l'exploitation ou en dehors de celle-ci, des possibilités d'accroissement de la valeur de la production agricole, la préservation des compétences agricoles traditionnelles et d'autres traditions rurales, de nouveaux investissements attirés par la région, et notamment, la réduction de l'exode rural, tout particulièrement chez les jeunes.

5.2. Investir dans les zones rurales

Plusieurs mesures de la politique de développement rural, qui soutiennent les investissements en infrastructures aussi bien au niveau des exploitations qu'en faveur de l'économie rurale au sens plus large, peuvent fournir toute une série de biens publics environnementaux et sociaux.



Tableau 2: actions soutenues par la mesure agro-environnementale et biens publics fournis

Actions soutenues en fonction de la fréquence d'utilisation par les États membres	Biodiversité des terres agricoles	Qualité et disponibilité de l'eau	Maintien des fonctions du sol	Stabilité du climat: stockage du carbone	Stabilité du climat: émissions de gaz à effet de serre	Qualité de l'air	Résistance aux inondations et aux incendies	Paysages agricoles	Vitalité rurale	Sécurité alimentaire
Préservation des pratiques de l'agriculture biologique	*	*	*	*				*	*	
Introduction de pratiques de l'agriculture biologique	*	*	*	*				*	*	
Utilisation d'espèces autoch- tones/rares de bétail	*							*	*	*
Préservation ou introduction de pratiques de pâturage extensif	*	*	*	*			*	*		*
Préservation et gestion des caractéristiques naturelles	*	*	*	*			*	*	*	
Culture de types de récoltes traditionnelles/menacées	*		*					*	*	*
Préservation ou introduction de la gestion extensive de terres arables	*	*	*	*				*		
Mise en place de zones tam- pons /de lisières de champ aux bordures des champs	*	*	*	*				*		
Gestion des zones humides/ zones marécageuses	*	*	*	*			*	*		
Préservation et gestion des vergers traditionnels	*		*	*				*	*	*
Préservation des éléments bâtis	*		*					*	*	
Mise en place de zones tampons à proximité des cours d'eau	*	*	*	*	*		*	*		
Développement de plans de gestion des substances nutritives	*	*	*		*	*				*
Conversion des terres arables en pâturage	*	*	*	*	*		*	*		
Protection et conservation des cours d'eaux dans le statut écologique	*	*	*				*	*		*
Élaboration de plans de gestion du sol	*	*	*	*	*					*
Création de zones humides	*	*		*			*	*		
Élaboration de plans de ges- tion environnementale pour l'ensemble de l'exploitation	*	*	*	*	*			*	*	*
Mise en place de zones de pulvérisation dans les champs arables	*	*	*			*				

Concernant le secteur agricole, les investissements dans des exploitations en faveur de technologies et d'infrastructures durables d'un point de vue environnemental peuvent améliorer la qualité de l'eau, le maintien des fonctions du sol, la disponibilité de l'eau et réduire les émissions de gaz à effet de serre, tout en contribuant à la vitalité rurale, soit en participant à l'amélioration de la compétitivité des exploitations, soit en offrant des possibilités de diversification ou en proposant de nouvelles perspectives économiques dans les zones rurales. Parmi les mesures pouvant être utilisées à ces fins, *la modernisation des exploitations* représente la part la plus importante du budget (14 % dans les nouveaux États membres, 9 % dans l'UE-15). Le tableau 3 montre la contribution de cette mesure à la fourniture de biens publics et à la vitalité rurale.

Parmi les autres mesures figurent celle du **développement des infrastructures** qui peut être utilisée pour investir dans des technologies d'irrigation et pour des investissements collectifs dans la construction, la revalorisation, la réhabilitation et la modernisation des installations de stockage de l'eau et d'approvisionnement en eau. Cette mesure vise principalement à accroître la disponibilité de l'eau en offrant des possibilités de réduction de l'utilisation de l'eau à des fins agricoles. Elle est complétée par la mesure visant à **accroître la valeur des produits agricoles** qui peut être utilisée pour investir dans des technologies à faible consommation énergétique telles que les infrastructures permettant la production d'énergie renouvelable.

La mesure relative aux **exploitations de semi-subsistance** propose une aide destinée à améliorer la compétitivité et la viabilité commerciale des exploitations de semi-subsistance. De plus, dans de nombreux cas, elle permet de soutenir les exploitations à haute valeur naturelle. En tant que telle, elle peut contribuer à la fourniture de biens publics environnementaux et à la vitalité rurale.

Il est possible de contribuer à la vitalité rurale en soutenant divers investissements, notamment la création de nouvelles perspectives, services et autres activités économiques, tels que la préservation et la valorisation du patrimoine naturel, le soutien de la diversification des activités agricoles et les activités touristiques. Le dynamisme social et économique des communautés rurales est essentiel à la poursuite des pratiques agricoles, tout particulièrement dans les régions périphériques de l'UE, et dès lors à la fourniture continue de biens publics environnementaux. En général, les initiatives destinées à encourager la diversité et l'identité culturelles, la diversité agricole, l'identité alimentaire locale et la biodiversité se soutiennent mutuellement, non seulement en renforçant la base propice aux activités économiques mais aussi en attirant la population et les entreprises dans les zones rurales. Les mesures en faveur de l'investissement dans les **services de base à l'économie** et à la population rurale et la rénovation des villages sont les plus largement utilisées à cette fin. À titre d'exemple, elles soutiennent les investissements dans les services de traitement des eaux, la production d'énergie renouvelable, l'amélioration des liaisons routières et d'autres types de transports pour faciliter l'accès aux marchés. Elles encouragent également les activités culturelles et de loisir qui contribuent à renforcer et à préserver l'esprit et l'identité des communautés. Parmi les autres mesures pouvant être utilisées pour soutenir la vitalité rurale figurent la mesure relative à l'encouragement des activités touristiques et celle liée à la conservation et la revalorisation du patrimoinerural qui peuvent faciliter l'élaboration de plans de gestion pour les sites de Natura 2000, la restauration des paysages agricoles, le patrimoine culturel et le bâti traditionnel

Tableau 3: les actions soutenues par la mesure relative à la modernisation des exploitations et les biens publics qui en résultent

Investissements soutenus en fonction de la fréquence d'utilisation par les États membres	Biens publics sociaux fournis	Biens publics environnementaux fournis
Améliorations en vue de nouveaux locaux de stabulation et/ou de sites de manutention	Vitalité rurale, viabilité de la gestion à long terme du paysage exploité, sécurité alimentaire	Qualité de l'air, qualité de l'eau maintien des fonctions du sol
Investissement dans des technologies plus efficaces et durables d'un point de vue environnemental	Vitalité rurale, viabilité de la gestion à long terme du paysage exploité, sécurité alimentaire	Qualité de l'air, qualité et disponibilité de l'eau, maintien des fonctions du sol, stabilité du climat (émissions de GES)
Amélioration des équipements de manipulation/traitement/stockage du fumier	Viabilité de la gestion à long terme du paysage exploité, sécurité alimentaire	Qualité de l'eau, qualité de l'air, bien-être des animaux d'élevage, maintien des fonctions du sol, stabilité du climat (émissions de GES)
Systèmes/technologie d'irrigation améliorés	Vitalité rurale, viabilité de la gestion à long terme du paysage exploité, sécurité alimentaire	Qualité de l'eau, qualité de l'air, maintien des fonctions du sol
Mise en place de cultures énergétiques	Vitalité rurale	stabilité du climat (émissions de GES), qualité de l'air



5.3. Renforcement des capacités

Le renforcement des capacités nécessite de développer les compétences et les connaissances des gestionnaires des terres et, plus généralement, des communautés rurales. Outre cette exigence, il vise à stimuler et à consolider les réseaux sociaux opérationnels et l'engagement communautaire. Cela est essentiel pour garantir la participation à long terme des acteurs ruraux dans la fourniture de biens publics environnementaux et sociaux. En effet, le renforcement des capacités est un aspect fondamental à la base de la durabilité des communautés rurales, qui peut être très utile en générant un changement comportemental à long terme.

Il existe toute une série de mesures dans la politique de développement rural qui peut être utilisée pourrenforcer les capacités. Il s'agit notamment des mesures relatives aux **conseils** et à la **formation** précisément destinées à renforcer les capacités de la communauté agricole, par exemple par des formations sur les techniques de gestion environnementale et des conseils sur l'utilisation durable des ressources, la préservation de la qualité de l'eau, le maintien des fonctions du sol et la biodiversité des terres agricoles. Des questions telles que l'amélioration du bien-être animalau sein de l'élevage, un meilleur accès à l'eau et la réduction des émissions de gaz à effet de serre sont également prioritaires.

Lié aux autres mesures et apportant un soutien à celles-ci, il convient de mentionner une mesure spéciale intitulée **Leader**. Celle-ci est utilisée dans tous les États membres pour stimuler la vitalité rurale en finançant les initiatives locales. L'approche Leader encourage l'établissement de groupes d'action locale comprenant des organisations représentant la communauté locale, des organisations non gouvernementales et des autorités locales. Cette approche alloue un budget aux groupes d'action locale pour qu'ils investissent dans des projets locaux d'intérêt communautaire. La clé du succès de l'approche Leader est que lesdits groupes sont eux-mêmes chargés de concevoir leurs stratégies locales et de décider de la façon de dépenser le budget attribué. Bien souvent, l'approche Leader est un catalyseur efficace de revitalisation des communautés locales.



6 / Les clés de la réussite

Même s'îl est évident que ce vaste paquet de mesures peut favoriser la fourniture de biens publics environnementaux et sociaux par l'intermédiaire de l'agriculture et d'autres activités rurales, dans la pratique, leur fonctionnement dépend d'un certain nombre de facteurs.

Certains de ces facteurs ont trait à la sélection des mesures à utiliser dans le cadre des programmes de développement rural pour fixer toute une série d'objectifs à atteindre en réponse aux besoins locaux. D'autres portent sur la conception et l'orientation des mesures, ainsi que sur l'adéquation des ressources budgétaires qui leur sont allouées. Ces facteurs ont une influence significative sur le résultat final et sur la question de savoir si le potentiel d'une mesure visant la fourniture de biens publics donne des résultats concrets.

Quant à la mise en œuvre de programmes et de plans, le niveau de la capacité administrative et technique dans les administrations nationales, les services de vulgarisation agricole, les instituts de recherche et les agences de paiement, ainsi que la fourniture de conseils et de formation adaptés aux besoins des exploitants, a également une incidence significative sur les résultats en matière de biens publics.

Un suivi et une évaluation adéquats sont cruciaux afin d'évaluer les résultats et de pouvoir étayer les décisions d'améliorationdes mesures et des régimes de soutien. Un engagement approprié vis-à-vis des organisations agricoles peut contribuer à établir des programmes bien conçus et susciter un effort de coopération. Enfin, la fourniture adéquate de biens publics peut être renforcée et stimulée si les effets tangibles sur l'économie locale et la vitalité des zones rurales peuvent être observés et reconnus.

7 / Conclusion

Une meilleure sensibilisation à l'importance sociale et environnementale de l'agriculture en Europe et sa compréhension ont fait évoluer le rôle de la PAC. Auparavant axée sur l'approvisionnement en matières premières, celle-ci cible désormais le rôle plus vaste du soutien de la **fourniture d'un ensemble significatif de biens publics environnementaux et sociaux**. Ainsi, la PAC s'est adaptée pour répondre aux demandes et aux besoins à long terme des citoyens européens.

Néanmoins, si ces objectifs plus complexes et variés doivent être atteints, il est nécessaire de garantir que le paquet substantiel d'instruments politiques en place visant à soutenir la fourniture de ces biens soitaussi efficace et efficient que possible. À l'avenir, il est probable que de nouveaux défis qui fragilisent la fourniture de biens publics apparaissent, alors que les objectifs politiques de l'UE deviennent plus ambitieux et que les zones rurales continuent de subir les conséquences de l'évolution des conditions économiques et sociales. La conception et le développement de politiques agricoles et de développement rural devront tenir compte de ces circonstances changeantes.



8 / Études de cas

8.1. Fournir des biens publics par l'agriculture



© Y. Desjeux

Auvergne, France

Les paysages montagneux et attrayants d'Auvergne doivent leur beauté et leur biodiversité en grande partie aux éleveurs de la région. L'élevage d'ovins et l'industrie laitière extensifs, soutenus par des paiements directs, des paiements accordés pour handicap naturel et des accords agro-environnementaux, fournissent des biens publics à la fois environnementaux et sociaux. La région est très attachée à la valeur de ces systèmes d'exploitation basés sur le pâturage: 20 % des exploitations et 40 % des entreprises de transformation des produits alimentaires produisent sous un label de qualité. Les visiteurs sont invités à suivre la «Route des fromages». Les bénéfices tirés des prix supérieurs en raison de la qualité locale des produits et du tourisme sont partagés par les exploitants et les communautés locales.

Transylvanie du Sud, Roumanie

Près d'un tiers de la population de la région travaille dans des exploitations agricoles, élevant des bovins, des ovins et des caprins dans de petites propriétés de moins de cinq hectares. Ce système est l'un des quelques systèmes de pâture traditionnel subsistant en Europe, dans lesquels les bergers déplacent les animaux vers des estives communautaires, tandis que le foin pour l'hiver est

produitsur des pâturages familiaux riches en fleurs. Les niveaux extrêmement bas de consommation (reposant sur le fumier, sans engrais ni pesticides) et la faible pression de pâturage, les subtiles variations dans la gestion des pâturages (chaque village dispose d'environ 1 000 parcelles de prairies à foin différentes) et la végétation semi-naturelle en font un système agricole dont la valeur naturelle est exceptionnellement haute. La richesse des biens publics qu'il fournit sera bientôt perdue définitivement en l'absence d'une solution permettant d'éviter les risques graves qui menacent le système agricole; à savoir la marginalisation, la diminution du nombre d'élevages et la perte de marchés. Les paiements agroenvironnementaux et de handicap naturel permettent déjà de protéger la gestion des pâturages à haute valeur naturelle recourant à des pratiques agricoles traditionnelles. Des bénéfices ont pu être tirés à partir d'initiatives locales, par exemple, en augmentant la valeur de denrées alimentaires, tout particulièrement sur les marchés paysans, et par la diversification des activités en stimulant le tourisme rural. Cependant, une attention politique continue est nécessaire, notamment au vu du nombre important de très petites exploitations.



R. Barbu

Le domaine d'Allerton, Angleterre, Royaume-Uni

Le domaine d'Allerton est une exploitation mixte de 333 hectares combinant les terres arables et l'élevage sur certains des sols les plus productifs d'Angleterre où la fourniture de biens publics occupe une place centrale dans les opérations agricoles parallèlement à la production de denrées alimentaires. En 1992, le «projet Allerton» a été lancé sur la propriété afin d'étudier les effets de l'exploitation agricole sur la vie sauvage et l'environnement. Le site est géré

comme une entreprise agricole moderne par le Game and Wildlife Conservancy Trust (GWCT) et le maintien de profits est un objectif clé. Un certain nombre de projets de recherche a été lancé tout comme des programmes de formation et de démonstration qui étudient comment garantir la productivité de l'agriculture et les avantages environnementaux dans le même temps tout en créant des emplois pour la communauté locale. La surface arable de l'exploitation est gérée sur la base d'une approche de labourage minimal afin de réduire les incidences sur l'érosion des sols et les infiltrations de pesticides et d'engrais. Un autre projet s'intéresse à la mise en place de moyens pratiques destinés à réduire les effets de l'exploitation sur la qualité de l'eau, qui soient compatibles avec les exigences des exploitants. Parmi les autres aspects de la recherche figure la création d'un mélange de graines de fleurs et de pelouse qui soit rentable mais qui contribue à la présence d'une grande variété d'insectes polinisateurs et de prédateurs utiles.

Un projet tout particulièrement réussi s'est intéressé aux moyens d'inverser le déclin de la perdrix grise (Perdix perdix). 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 bandes gazonnées le long des bordures des champs a fourni l'habitat nécessaire aux insectes servant de nourriture aux oiseaux durant les mois d'été. Cela a entraîné une augmentation des densités de perdrix grise en automne de 1,2 à 64 oiseaux par 100 hectares en à peine cinq ans.

La modernisation de l'exploitation a également réduit le nombre de machines nécessaires, réduisant ainsi les coûts. Cependant, la main-d'œuvre a été maintenue pour contribuer aux autres activités agricoles ainsi qu'à la gestion de la conservation sur la zone agricole, les zones boisées et d'autres habitats non cultivés.

8.2. De plus grands bénéfices pour l'économie rurale et les communautés locales: la vitalité rurale

Les paiements agro-environnementaux génèrent des emplois à l'échelle locale

Dans une exploitation d'élevage éloignée, une «zone défavorisée» de 1 400 hectares située dans le Nord-Ouest de l'Angleterre, un exploitant a mis en place une série de plans agro-environnementaux. En plus des changements réalisés dans son système d'exploitation (réduction du nombre d'ovins et leur déplacement plus régulier vers des terrains non-tourbeux), il a également opté pour des paiements lui permettant d'installer des murs de pierres sèches et des haies, de réhabiliter les zones boisées, de planter des arbres dans les champs, de construire des bâtiments agricoles traditionnels et

d'autres éléments pour la gestion d'élémentsarchéologiques dans les zones humides, et d'ensemencer de nouveau l'habitat appauvri des terrains tourbeux. L'exploitant a fait appel à un contractant local pour la réhabilitation des terrains tourbeux, ce qui constitue un défi technique et exige des équipements spécialisés. Pour chaque euro du plan, 3,70 euros parviennent à l'économie locale. Ainsi, les entreprises ont pu développer une expertise et au moins 10 nouveaux emplois ont été créés à l'échelle locale. C'est une illustration du marché grandissant pour les contractants qui se spécialisent dans le travail de réhabilitation du paysage et de l'habitat.



© T. Hudsor

La biodiversité des terres agricoles génère des revenus à partir du tourisme

Plusieurs plans agro-environnementaux au Royaume-Uni indemnisent les exploitants pour les dommages causés aux pâturages et aux cultures par les oies sauvages qui passent l'hiver dans les zones concernées. Même si les paiements ont peu ou pas d'effet sur l'emploi agricole direct ou indirect, la présence de l'oie peut attirer des visiteurs. D'après des recherches réalisées en Écosse en 1998, ces visiteurs auraient dépensé au total 6,5 millions d'euros par an dans l'économie locale aux environs des sites occupés par les oies, injectant des recettes dans l'économie écossaise. Sur cette somme, 4,4 millions d'euros peuvent être attribués à la présence des oies, favorisant plus de 100 emplois au niveau local.



T. Hudson

The European Network for Rural Development ONLINE

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





DOI 10.2762/2317
ISBN 978-92-79-17880-1