

Multifonctionnalité de l'agriculture et territoires : des concepts aux politiques publiques

Amédée Mollard

▶ **To cite this version:**

Amédée Mollard. Multifonctionnalité de l'agriculture et territoires : des concepts aux politiques publiques. Cahiers d'Economie et de Sociologie Rurales, 2003, 66, pp.27-54. hal-01200974

HAL Id: hal-01200974
https://hal.science/hal-01200974

Submitted on 17 Sep 2015

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Multifonctionnalité de l'agriculture et territoires : des concepts aux politiques publiques

Amédée MOLLARD

Cahiers d'économie et sociologie rurales, n° 66, 2003

Amédée MOLLARD*

Multifunctionality of agriculture and territories: from concepts to public policies

Summary *– This paper aims to contribute to better formalizing the useful tools and concepts for economic analysis of multifonctionnality – particularly the environmental services of agriculture. Facing the present multiplication of frameworks of analysis in that field, the concepts of externalities, public goods and joint-products seem to be extremely relevant. Moreover, the introduction of territorial dimension is likely to improve the smoothness of analysis. This more rigorous approach of the environmental "functions" of agriculture requires first of all to clarify relationships between these various concepts of the economic theory in the field of market failures and possible methods of regulation. It can be shown that internalizing positive and negative externalities of agriculture is extremely different according to the nature of the markets aimed at (specific or generic) and their degree of competition. It also appears that the policies of internalisation can prove more effective if they take into account territorial dimension.*

Key-words:
multifonctionality, externality, public goods, joint-products, public regulation, markets, competition

Multifonctionnalité de l'agriculture et territoires : des concepts aux politiques publiques

Résumé — Le but de ce papier est de contribuer à mieux formaliser les outils et concepts utiles pour l'analyse économique de la multifonctionnalité – en particulier la prise en compte des services environnementaux de l'agriculture. Dans l'explosion actuelle des cadres d'analyse, il apparaît que le recours aux concepts d'externalités, de biens publics et de produits-joints est fort pertinent. L'introduction de la dimension territoriale nous semble en outre de nature à améliorer la finesse d'analyse. Cette approche rigoureuse des « fonctions » environnementales de l'agriculture nécessite tout d'abord de clarifier les relations entre les concepts développés par la théorie économique dans le champ des défaillances du marché et leurs modalités possibles de régulation. On peut montrer alors que la problématique d'internalisation des externalités positives et négatives de l'agriculture est fort différente selon la nature spécifique ou générique des marchés agricoles et le degré de concurrence auquel les agriculteurs sont confrontés. Il apparaît aussi que les politiques d'internalisation peuvent se révéler plus efficaces si elles prennent en compte la dimension territoriale.

Mots-clés :
multifonctionnalité, externalités, biens publics, produits-joints, régulation publique, marchés, concurrence

* *GAEL, laboratoire d'économie appliquée de Grenoble, UMR INRA et Université Pierre Mendès-France, BP 47, 38040 Grenoble cedex 9*
e-mail : mollard@grenoble.inra.fr

à Christine Le Roch,
décédée accidentellement en décembre dernier. Elle a réalisé une thèse sous ma direction et l'a soutenue en juillet 2000. Nous avons publié ensemble un article dans cette revue, intitulé « Les instruments économiques de réduction de la pollution diffuse en agriculure », paru en 1996, n° 39-40.

ON découvre aujourd'hui que l'agriculture fournit non seulement des produits agricoles et alimentaires mais aussi des « services environnementaux ou écologiques »[1]. En France, depuis les années 50, les objectifs assignés à ce secteur ont porté d'abord sur l'autosuffisance alimentaire, puis sur sa « vocation exportatrice » et donc sur l'augmentation constante de la productivité et des volumes produits. Les lois d'orientation agricoles des années 60 et les modalités successives de la PAC ont fortement contribué à mettre en place un modèle productif intensif associant modernisation technique et restructuration des exploitations agricoles et de l'espace rural. Ce modèle a été peu à peu contesté, notamment lorsqu'ont été avérés ses impacts négatifs sur les ressources naturelles : sols, ressource en eau, biodiversité, espace rural et atmosphère. De ce fait, les références qui fondaient ce mode de développement agricole s'épuisent. On met en avant désormais la vocation « environnementale » de l'agriculture et la place particulière de l'activité agricole dans la construction du rapport des sociétés à la nature et au vivant, pour justifier de nouvelles règles d'intervention publique dans ce secteur.

Le concept de multifonctionnalité a été forgé pour répondre à cette perspective. Il répond à l'idée que l'activité agricole assure simultanément des « fonctions » économiques, sociales, spatiales et environnementales. Son cadre analytique a été élaboré depuis plusieurs années par l'OCDE (2001). En France, il a été mis en avant par la loi d'orientation agricole de juillet 1999 qui fixe le cadre d'une nouvelle politique s'inscrivant dans une perspective de développement durable et prévoit à cet effet la mise en place de la procédure des contrats territoriaux d'exploitation (CTE)[2].

Face à l'émergence de ce « concept », l'économiste est circonspect et se demande s'il permet bien de rendre compte des « services environnementaux » de l'agriculture. En effet, ce qui est visé sur le fond pourrait *a priori* fort bien relever du concept d'externalités. Ce concept, très classique en économie depuis Marshall, connaît aujourd'hui un essor important avec la montée des préoccupations environnementales et l'interdépendance croissante entre les activités économiques à différentes échelles spatiales. Son domaine d'application concerne non seulement l'agriculture mais aussi

[1] On considère ici comme équivalents les termes de « services environnementaux » et de « services écologiques », le premier évoquant mieux la composante anthropique des agroécosystèmes.

[2] Procédure qui est reconduite par la nouvelle majorité parlementaire de 2002 sous la forme de contrats d'agriculture durable (CAD)

toutes les autres activités économiques. Les externalités peuvent être négatives ou positives et le débat entre économistes s'est focalisé à la fois sur l'évaluation de leur impact sur le bien-être des agents et, avec Pigou et Coase, sur leurs différentes modalités d'internalisation : pour le premier, internalisation *via* une taxe ou une subvention, c'est-à-dire par le jeu de l'intervention de l'État ; pour le second, internalisation spontanée entre les agents. Ce débat a fait apparaître que l'intervention publique n'est pas toujours indispensable pour internaliser les externalités, celles-ci pouvant aussi être prises en compte par l'évolution du système de prix sur les marchés. La nature de ces marchés conditionne cependant les possibilités d'internalisation spontanée : limitées sur les marchés génériques soumis à une forte concurrence, plus importantes sur les marchés spécifiques [3].

Par rapport à ces approches classiques en économie de l'environnement, la notion de fonctions de l'agriculture, qui est attachée au terme « multifonctionnalité », paraît floue et multiforme et source de nombreux biais.

- Premièrement, le contexte dans lequel ce concept est né lui confère un caractère fortement normatif : il s'agit avant tout de justifier les aides publiques apportées à l'agriculture, dans le cadre des futures négociations internationales de l'OMC, en lui donnant de nouveaux objectifs. Les pouvoirs publics soutiennent *a priori* une agriculture multifonctionnelle en raison de son « utilité sociale », ce qui les conduit à souligner les effets positifs de l'activité agricole et à laisser dans l'ombre ses effets négatifs. Cela évacue enfin les mécanismes d'internalisation « spontanée » des externalités, que ce soit par l'émergence de marchés de produits et de services nouveaux répondant à une demande émergente ou, en situation de défaillance des marchés, par une régulation publique.

- En second lieu, la nature des liens entre agriculture et environnement, déjà difficile à analyser en termes d'externalités, perd encore en précision et peut inclure des effets de nature très différente dont l'imputation à l'agriculture n'est pas avérée. De ce fait, l'évaluation des services environnementaux de l'agriculture est rendue encore plus délicate. La relation entre le montant des incitations financières (subventions ou taxes) reçues par les agriculteurs au titre de la multifonctionnalité et la « valeur » des externalités réalisées à travers leur activité de production est impossible à établir.

Le but de cet article est de montrer que l'analyse économique de la multifonctionnalité, en particulier la prise en compte des services environnementaux de l'agriculture, est possible *via* le concept d'externalité et permet de mieux cerner les modalités d'internalisation de ces services. L'in-

[3] Les marchés **génériques** ont un objet et des formes reproductibles en de très nombreux endroits ou pays et concernent des biens et services substituables. Inversement, les marchés **spécifiques** n'existent que pour des biens et services particuliers avec des caractéristiques différenciées et des localisations données.

troduction de la dimension territoriale nous semble en outre de nature à améliorer la finesse de cette analyse. Cette approche plus rigoureuse des « fonctions » environnementales de l'agriculture nécessite de clarifier un certain nombre de concepts développés par la théorie économique dans le champ des défaillances du marché et de leurs modalités possibles de régulation. On peut montrer alors que la problématique des externalités positives et négatives de l'agriculture est fort différente selon la structure des marchés – génériques ou spécifiques – visés par l'activité agricole et le degré de concurrence auquel les agriculteurs sont confrontés.

L'exposé comporte trois parties :

- La partie théorique reprend la définition des concepts d'externalité, de biens publics et de produits-joints comme clés d'analyse de la multifonctionnalité, et analyse leurs relations réciproques et leur apport dans l'évaluation des services environnementaux de l'agriculture.

- La deuxième partie explique comment les marchés localisés de produits et services de qualité valorisant des ressources spécifiques constituent un vecteur privilégié d'internalisation des externalités liées à l'agriculture.

- La dernière partie montre, au contraire, la difficulté d'internalisation spontanée des externalités dans le cas de marchés concurrentiels de produits génériques. Dans ce cas, la pression sur les prix et les coûts impose *de facto* le recours à des politiques publiques comme mode privilégié d'internalisation.

CLARIFICATION DES CONCEPTS-CLÉS POUR L'ANALYSE DE LA MULTIFONCTIONNALITÉ

Le champ de la multifonctionnalité nous projette dans celui des défaillances du marché (Bator, 1958), c'est-à-dire les situations – en réalité fort nombreuses – où l'allocation des ressources entre les agents *via* le marché n'est pas optimale, soit du fait d'externalités générant un écart entre coûts ou bénéfices privés et coûts ou bénéfices sociaux, soit du fait de la présence de biens publics, soit encore du fait de la non-convexité des préférences ou des ensembles de production. En d'autres termes, il s'agit de situations où il n'y a pas de prix ou des prix incomplets et où le bien-être des agents ne peut être exprimé en termes monétaires.

Définition et nature des externalités

La définition des externalités est souvent floue du fait du caractère multiforme qu'elles peuvent revêtir et doit donc être approfondie. Elle est en outre à la fois distincte et très liée à la notion de biens publics et à celle de produits-joints, comme on le verra plus loin.

La notion d'externalité correspond à des « *situations où les décisions de consommation ou de production d'un agent affectent directement la satisfaction (bien-être) ou le profit (bénéfice) d'autres agents sans que le marché évalue et fasse payer ou rétribue l'agent pour cette interaction* » (Picard, 1998). On parle alors d'effets externes, en distinguant les « économies » ou les « déséconomies », selon que les externalités sont positives ou négatives. On note donc qu'il s'agit d'une interdépendance d'utilité entre agents privés dans le temps et dans l'espace : le cas d'école est celui décrit par Meade (1952) où la proximité entre un apiculteur et un arboriculteur est doublement valorisée par l'interaction entre les abeilles du premier et le pollen des arbres du second. D'une manière plus générale, un échange marchand entre deux agents peut se traduire par une variation induite d'utilité pour un ou plusieurs autres agents, sans que le marché puisse prendre en compte – du moins à court terme – cette variation. Cet effet est fortement lié aux proximités spatiales et aux interdépendances techniques ou économiques, et il est évolutif dans le temps.

Malgré le consensus entre économistes sur cette définition, la lecture des différents auteurs montre que des confusions ou désaccords existent bien souvent. Ainsi, les fondateurs du concept, Marshall et Pigou, n'ont pas eux-mêmes la même conception des externalités. Le premier parle d'économies externes à la firme par opposition aux économies « internes » (rendements d'échelle). Le second parle d'économies externes au marché, ce qui couvre un domaine d'application sensiblement plus vaste. En réalité, la définition de Marshall reste floue car elle n'exclut pas que le marché puisse internaliser les économies externes aux firmes. Celle de Pigou est plus rigoureuse : l'absence de marché se traduit par une allocation non optimale de ressources et seule l'émergence d'un prix, fût-ce au prix de l'intervention de l'État (taxe ou subvention), permet l'internalisation.

On retrouve une opposition du même type dans la distinction entre externalités pécuniaires et technologiques (Viner, 1931 ; Scitovsky, 1954). Seules les secondes sont de véritables externalités car elles résultent d'une interaction directe et hors marché entre agents, comme c'est le cas dans l'exemple de Meade. Les premières, en revanche, ont un équivalent monétaire défini par la variation de coût ou de bénéfice d'un agent liée à une interaction hors marché avec un autre agent. Elles sont externes car nées à l'extérieur de la firme, mais le fait qu'elles aient un équivalent monétaire identifié – un coût ou un bénéfice – signifie qu'il y a eu « internalisation » et modification de l'allocation initiale des ressources entre agents.

Il en résulte que ne doivent pas être confondus deux processus différents d'internalisation. L'un, dans la filiation de Marshall, consiste simplement à déplacer une « frontière » par rapport à la firme (du dehors vers le dedans) de manière à ce que celle-ci internalise une ressource (positive ou négative) disponible. Ce domaine d'analyse ne répond pas à la définition stricte d'une externalité, mais il en est souvent question

dans le débat sur la multifonctionnalité de l'agriculture. L'autre processus d'internalisation, si l'on se situe dans la logique pigouvienne, passe par l'intervention de l'État et une variation de prix positive ou négative pour tous les agents. Si l'on suit la logique coasienne, cette internalisation peut se faire plus spontanément *via* la négociation entre agents ou l'émergence d'un marché. Dans ces deux derniers cas, il s'agit d'une internalisation « vraie » qui fait disparaître la défaillance du marché.

Alors que ses deux fondateurs avaient du concept d'externalité une vision statique et de caractère réversible, la littérature a peu à peu mis en évidence une plus grande complexité de ce concept. En introduisant la distinction entre externalités statiques et dynamiques, Pearce (1976) a mis le doigt sur la dynamique du processus de création et d'internalisation d'externalités, fortement évolutif dans le temps et souvent lié à l'émergence de nouveaux besoins non encore pris en compte par le marché. À court terme, les externalités sont des « déséquilibres » réversibles qui peuvent se corriger par internalisation spontanée entre les agents selon le schéma coasien ; à long terme, les externalités traduisent une modification interactive de la structure des préférences des agents prise en compte par les choix collectifs, les marchés et les prix. Ainsi, la variation de bien-être due à une externalité positive constitue une ressource potentielle que des agents peuvent chercher à transformer en revenu ou rente sur des marchés émergents. À noter enfin que les externalités peuvent être bilatérales ou multilatérales. Les premières naissent d'interactions entre deux agents ou groupes d'agents privés, les secondes impliquent un très grand nombre d'agents, souvent dans un contexte de biens publics. Ces différents points sont particulièrement importants dans le cas de la multifonctionnalité. Ils permettent, par exemple, de distinguer la correction d'une pollution ponctuelle ou localisée de la prise en compte de fonctions durables liées à une évolution progressive de l'activité productive.

Différents types d'externalités pour l'analyse de la multifonctionnalité

La précision de la nature de l'interaction entre agents qui génère les externalités conduit à différencier plusieurs familles d'externalités qui renvoient à différents aspects de la multifonctionnalité de l'agriculture. On peut utilement distinguer des externalités « directes », « indirectes » et « de localisation ».

— **Les externalités « directes »** peuvent découler du caractère conjoint (jointure) des produits et/ou facteurs de production, liés par un ensemble complexe de complémentarités techniques ou économiques. Ainsi les producteurs de maïs contribuent inévitablement à la qualité des sols et de l'eau : plus ils sont intensifs, plus les risques de pollution d'origine agricole s'accroissent. Ce type d'externalités peut aussi provenir

de l'allocation des facteurs au sein de la combinaison productive : coûts relatifs des intrants et substitution entre facteurs, économies d'échelles, prix des produits, etc. Par exemple, la concentration des élevages par unité de surface permet de diminuer les coûts en travail et en matériel, mais elle accroît fortement les risques de pollution par les effluents. Il faut cependant souligner que tous les produits-joints ne sont pas des externalités puisqu'une grande partie d'entre eux est marchande, et qu'inversement un nombre important d'externalités ne provient pas de ce caractère conjoint mais simplement de la localisation (cf. *supra*).

— **Les externalités « indirectes »** sont plus difficiles à cerner car leur lien avec la production est beaucoup plus lâche et difficilement imputable à un agent précis. Certes, l'agriculture contribue à la biodiversité et aux paysages, donc au tourisme, au tissu social *via* les emplois qu'elle induit, à la sécurité alimentaire ou au bien-être animal… Mais à qui précisément imputer cet effet collectif par nature auquel contribuent aussi des acteurs non agricoles ? Peut-on rémunérer pour leur contribution aux paysages d'aujourd'hui les générations passées qui les ont produits pour l'essentiel ? Comment prendre en compte la lenteur des processus qui construisent la biodiversité et en imputer les bénéfices aux agriculteurs, chasseurs, gardes forestiers et collectivités ? De plus, toutes ces externalités ne sont ni valorisées ni valorisables. Ce sont seulement des « gisements de ressources » et la dimension temporelle conditionne fortement l'émergence des besoins nouveaux correspondants. Nous reviendrons plus loin sur cette distinction entre les fonctions de la production agricole et les externalités.

— **Les externalités « de localisation »** découlent d'un effet classique d'interaction géographique ou de proximité. On sait en effet que la plupart des ressources naturelles qui concourent à l'activité agricole sont localisées à l'échelle des territoires ruraux. Les effets liés à leur « immobilité » relative peuvent être qualifiés d'« externalités territoriales » en ce sens que leur bénéfice ne peut être valorisé que localement. Inversement, cet effet géographique est parfois plus éloigné et plus difficile à cerner : c'est le cas des estuaires fluviaux, comme la rade de Brest ou la Camargue, et le cas aussi de l'émission des gaz à effet de serre. On comprend donc que plus la « distance » s'accroît, plus l'imputation des externalités à l'activité agricole est difficile à réaliser, ce qui souligne tout l'intérêt de l'approche territoriale des externalités qui naissent toujours en un lieu précis.

Relations entre externalités, biens publics et droits de propriété

Un bien public pur est classiquement défini, par opposition aux biens privés, par la réunion de deux caractéristiques : non-rivalité et non-exclusion (Salanié, 1998).

— **La non-rivalité** est purement technologique. Elle signifie que l'usage simultané d'un bien ou d'un service par plusieurs agents est possible sans le détruire. La « consommation » simultanée des paysages par plusieurs personnes, le service du phare en mer ou la pollution de l'air peuvent illustrer cette propriété. Cette première distinction recouvre en partie l'opposition entre biens matériels et services immatériels, ces derniers étant très souvent non rivaux. On note enfin qu'un service non rival peut très bien être imputable à un bien privé, telles les terrasses d'oliviers contribuant au « service paysager ».

— **La non-exclusion,** en revanche, est de nature économique, au sens où l'usage des biens publics ne peut pas être limité car il n'est pas réservé à ceux qui en paient le prix. En fait, l'analyse doit être plus fine et remonter à la cause de cette absence de prix. On s'aperçoit alors que ceci est dû à des droits, de propriété ou d'usage, mal définis ou inexistants[4], qui ne garantissent pas en particulier la possibilité d'exclusion. Du fait que nul ne peut empêcher quiconque de bénéficier de ces biens, aucun prix ne peut se former.

La relation entre biens publics et externalités n'est pas simple à définir, s'agissant de situations qui l'une et l'autre héritent des défaillances du marché. On les confond même parfois car les premiers sont souvent à l'origine des secondes du fait que l'usage de ces biens peut profiter à tous. En réalité, ils ne sont pas de même nature et se situent plutôt dans une relation de type stocks – flux (d'utilité), tel l'écosystème naturel (bien public) qui produit un ensemble de services environnementaux dont bénéficient des usagers (externalités). Réaffirmer cette différence permet de comprendre que des externalités peuvent aussi naître de l'échange de biens privés, ainsi que le montrent les exemples développés par Coase (1960). Inversement, des biens privés peuvent avoir le caractère de biens publics si le « service » auquel ils donnent accès n'est ni rival ni exclusif, par exemple, l'accès à un réseau téléphonique, à la télévision ou à un phare en mer. Dans la réalité, les biens publics et les biens privés sont souvent combinés et les situations concrètes observables sont souvent partielles ou intermédiaires[5].

Pour mieux comprendre la relation entre biens publics et externalités, il faut que soient mieux définis les droits de propriété attachés à ces

[4] Les droits de propriété sont multiformes et ne se limitent pas à la possession matérielle d'un bien avec les caractéristiques d'*exclusivité*, de *transférabilité*, d'*applicabilité* et d'*universalité*, mais plus largement à la possession de tout droit d'usage d'un bien ou d'un service (ex. un droit de passage) pourvu qu'il soit exclusif et opposable aux tiers.

[5] L'analyse économique courante se focalise sur les biens publics purs alors que dans la réalité on ne rencontre que l'une des deux caractéristiques : biens publics mixtes s'il y a rivalité, même partielle (effet d'encombrement), ou « biens-clubs » s'il y a possibilité d'exclusion (effet péage).

biens. Les juristes distinguent trois formes de propriété : *res propria, res communis et res nullius*[6]. La première catégorie est clairement définie et correspond aux bien privés rivaux et exclusifs. Les deux autres, souvent qualifiées de « biens collectifs » par les économistes, renvoient en fait à deux situations différentes.

— **Les biens « communs »** font l'objet de règles publiques d'accès et de droits d'usage (pâturage communal par exemple). Ces droits peuvent être source d'exclusion et les externalités que procurent ces biens peuvent être captées par les bénéficiaires de ces biens dans une situation de « biens-clubs ». C'est le cas des droits de chasse ou de pêche.

— **Les biens « libres »** n'appartiennent à personne (l'air par exemple) et peuvent générer des externalités accessibles à tous du fait de l'absence de droits de propriété. Même dans ce cas, on note néanmoins une évolution vers la définition de règles de propriété ou d'usage de plus en plus contraignantes, au point de les transformer en biens communs (cas de l'apparition de normes et de seuils en matière de pollution atmosphérique).

Ces différences dans les droits de propriété se traduisent par des différences dans les modes d'internalisation des externalités. Si l'externalité est issue de relations principalement privées, leur prise en compte est possible par le jeu du marché. Il faut bien sûr qu'une demande émerge et que les droits de propriété soient clairement définis. Si ce n'est pas le cas, il peut cependant y avoir internalisation spontanée *via* une « négociation coasienne » entre les agents concernés. Inversement, plus l'externalité apparaît dans un environnement de biens publics, plus les droits de propriété sont « faibles », plus le jeu spontané du marché est difficile et plus l'intervention publique se justifie pour internaliser les externalités. On entre alors dans une logique pigouvienne d'instruments économiques de régulation.

Enfin, une partie des biens publics n'est accessible que dans une zone géographique donnée. Il s'agit notamment des cas où ils sont liés à des ressources spécifiques et localisées (l'eau ou un parc naturel, par exemple) ou à des collectivités territoriales (universités ou réseau de transports d'une agglomération). On parle alors de biens publics locaux, dont la particularité est de n'être accessibles que sur place (Tiebout, 1956). Cela peut se traduire par une mobilité préférentielle des usagers qui « votent avec leurs pieds » en portant leurs préférences sur tel ou tel territoire, en fonction des avantages des ressources qu'ils présentent (système de fiscalité par exemple). Si ces ressources sont substituables et peu spécifiques, il peut exister une concurrence de l'usage des biens publics locaux et donc une concurrence des territoires. Inversement, si ces ressources sont

[6] Leurs différences d'usage peuvent être illustrées par l'exemple d'un jardin privé, d'un jardin public et d'un « terrain vague ».

spécifiques et non-substituables, on aura une forte densité d'externalités territoriales et une faible concurrence des territoires.

Externalités, produits joints et « fonctions »

On lit ou l'on entend souvent que les « services multifonctionnels » de l'agriculture sont des co-produits de la production agricole, dont ils seraient une sorte de « face cachée » non marchande. Pour beaucoup d'auteurs, externalités et produits joints se recouvrent, voire se confondent, alors qu'ils relèvent d'approches de nature différente : d'une part, comme on l'a vu, toutes les externalités ne naissent pas des complémentarités entre produits ; d'autre part, les produits-joints peuvent fort bien être marchands (Delache, 2002). Comme nous l'avons dit précédemment, les produits-joints sont d'abord issus de toutes sortes de complémentarités techniques, nouées au sein de la combinaison productive, qui créent un ensemble de liens directs : entre produits (viande de mouton et laine, huile et tourteau, etc.), entre produits et intrants (céréales et paille, produits de l'élevage et engrais organique, etc.), ou encore entre intrants eux-mêmes (certains types de pesticides liés à certaines semences). Ils proviennent aussi de complémentarités économiques liées au mode d'allocation des facteurs de production, ce qui se traduit par des liens indirects que l'on a déjà expliqués[7].

Dans ce puzzle d'effets directs ou plus indirects, il peut arriver que tous les co-produits soient marchands ou, s'ils ne le sont pas, qu'ils n'affectent pas – en bien ou en mal – l'utilité d'autres agents : il n'y a pas alors d'externalités. Plus précisément, ce dont il est question est moins le co-produit associé à une production agricole donnée, son caractère marchand ou non marchand, que le « service » qu'il peut engendrer. Par exemple, lorsqu'un maïs (le produit) fertilisé à l'excès se traduit par des transferts de polluants vers une nappe phréatique (le co-produit), ce n'est que si un captage à proximité fournit une eau potable de qualité médiocre imputable à cet excès qu'il y a externalité négative pour les usagers qui la consomment. Autrement dit, un « service environnemental » positif ou négatif n'est fourni par les co-produits de l'activité agricole que s'ils ont des utilisateurs dont le bien-être est affecté.

Ce point est souvent passé sous silence. Chacun sait que l'externalité n'existe que s'il y a au moins deux agents, un émetteur et un récepteur.

[7] La notion de « séparabilité » est parfois appliquée aux produits-joints (Vermersch, 2001). Les facteurs ou produits issus des complémentarités techniques décrites ci-dessus sont le plus souvent non-séparables ; ceux qui sont liés à un état donné des techniques (évolutif) et résultent d'une allocation particulière de facteurs sont séparables car on peut envisager des dissociations d'intrants ou de facteurs (exemple des semences et pesticides).

Or le discours le plus fréquent sur la multifonctionnalité met l'accent sur l'« offre » d'externalités (le plus souvent positives) par l'agriculture, celle-ci étant souvent prise comme un ensemble collectif ou agrégé, sans se soucier de sa rencontre avec une « demande » effective ou avec des usagers. On glisse alors, sans le dire, d'une analyse des relations entre agriculteurs et usagers en termes d'externalités, à la mise à plat de toutes sortes de fonctions sociales mises au crédit de l'agriculture. Ce passage est trop extensif et il nous semble préférable de ne pas mettre ce type d'effets induits au même plan dans l'analyse. En faisant un tel amalgame, on se coupe toute possibilité d'évaluation sérieuse et l'on se prête à une approche très normative, visant surtout à justifier un volume de subventions correspondant. Cela présente en outre l'inconvénient d'occulter le fait que la valorisation des externalités positives est parfois possible *via* les prix de marché.

MARCHÉS SPÉCIFIQUES ET VALORISATION DES EXTERNALITÉS TERRITORIALES [8]

L'offre croissante de produits et services de qualité par l'agriculture et la meilleure prise en compte de ses fonctions complémentaires sont susceptibles de converger avec la progression de la demande pour ce type de produits et de services : AOC, labels rouges, CCP, AOP, IGP[9], services touristiques (les gîtes ruraux et toutes les formes de tourisme vert) et environnementaux[10]. Cette offre différenciée et cette demande nouvelle se rencontrent sur des marchés spécifiques souvent ancrés dans des territoires ruraux ou des zones périurbaines. Lorsque cette offre territoriale s'organise au lieu d'être dispersée et que la consommation sur place est significative par rapport à la consommation à l'extérieur du lieu de production, on peut parler de marchés territorialisés. Ils constituent, *via* le différentiel de prix qui les caractérise, un creuset pour la valorisation de la multifonctionnalité en cohérence avec la filiation marshallienne des externalités : la frontière des entreprises se déplace et leur permet de cap-

[8] Cette deuxième partie s'appuie sur les résultats empiriques obtenus pour les Baronnies et le Chablais dans le cadre d'un programme de recherche « Qualité et territoires » que j'ai développé avec B. Pecqueur (INRA-DADP Rhône-Alpes). On a sélectionné en bibliographie les publications majeures qui en sont issues.

[9] Respectivement : Apellation d'origine contrôlée, Certification de conformité des produits (législation française) et Apellation d'origine protégée, Indication géographique protégée (réglementation européenne).

[10] Cette convergence n'est cependant pas toujours vérifiée : on a pu le constater dans la région Rhône-Alpes où les AOC viticoles ne riment pas avec qualité de l'environnement (Hirczak, 2002).

ter sous forme de rente une ressource externe ayant le statut de bien public. Cela se vérifie surtout dans le cas d'externalités positives, mais aussi d'externalités négatives.

Trois points doivent être précisés ici : la nature particulière de ces marchés ; l'émergence de rentes, leur évaluation et leur pérennité ; l'appui des politiques publiques territorialisées.

Nature des marchés spécifiques comme lieux d'internalisation

Les marchés spécifiques se construisent autour de la rencontre entre une offre et une demande particulières sur un territoire donné.

— **L'offre** valorise un potentiel de production et d'exploitation de ressources spécifiques à la fois intrinsèques à un territoire, c'est-à-dire données *ex ante* (eau, forêts, biodiversité, topographie, climat), et construites sur ce territoire comme résultat d'une histoire et d'un patrimoine commun (terroir, savoir-faire, architecture et paysages). Plus ces ressources sont ancrées dans le territoire, exclusives (c'est-à-dire accessibles ici et non ailleurs), plus elles sont susceptibles de générer des externalités. Plus elles sont interdépendantes et complémentaires, et donc constitutives d'une image cohérente du territoire, plus leur offre combinée et interactive est valorisable à travers un différentiel de prix élevé (Pecqueur, 2001). Dans ce contexte, le tourisme est privilégié puisqu'il facilite l'accès et la consommation sur place des ressources du territoire. Mais cette offre doit aussi rencontrer une demande adaptée.

— **La demande** pour les produits et services de qualité territorialisés est elle-même spécifique. Les préférences des consommateurs (exprimées ou potentielles) en faveur de ces produits sont d'autant plus élevées que se développent ailleurs les effets négatifs d'une industrialisation destructrice de ressources. La pollution urbaine, la densité de l'habitat, l'artificialisation des milieux alimentent une demande nouvelle et potentiellement forte pour un environnement de qualité, des espaces peu denses, des sites écologiques (biotopes, faune sauvage, etc.). Dans ce contexte, il existe un « surplus du consommateur » élevé, non seulement pour les signes de qualité de ces produits, mais aussi – et de façon liée – pour les attributs de leur territoire d'origine, pouvant se traduire par des rentes pour les producteurs.

Lorsque ces conditions sont réunies et que se combinent les effets positifs des biens privés de qualité et des biens publics locaux, la rencontre entre cette offre de ressources spécifiques et cette demande particulière peut avoir lieu et être à l'origine de rentes qui constituent une forme possible de valorisation par le marché de la multifonctionnalité de l'agriculture.

Pour mieux évaluer l'intérêt de ce mode d'internalisation des externalités, il convient de préciser la part de la production et des surfaces agricoles concernée par ce type de marchés face à celle des marchés génériques de produits standard et de masse. On considère en effet souvent qu'il s'agit de « niches » ou de situations marginales, sentiment renforcé par le fait qu'il n'existe guère de statistique systématique sur ce sujet. Néanmoins, cette proportion peut être approchée en considérant le nombre de producteurs concernés par les **signes de qualité** : ainsi en France, 113 000 producteurs sont engagés en 1999 dans une démarche AOC et 40 700 dans les filières « label », ce qui représente 1/3 des exploitations agricoles à temps complet. Selon le RGA 2000, ils sont 29 % à avoir au moins une production de qualité, 15 % font de la **vente directe** des produits de la ferme (transformés ou non) et 2,4 % offrent des **services touristiques** (restauration, hébergement)[11]. Dans tous ces cas, la valorisation est bien meilleure que celle des produits standards de substitution, avec des prix moyens supérieurs de 10 à 30 % (Conseil économique et social, 2001). Cette proportion est beaucoup plus forte dans les zones de montagne comme le Massif central pour les filières fromages et viandes, qui occupent une part importante de la surface agricole (Lagrange *et al*., 2000). En Rhône-Alpes, on dénombre 48 AOC, soit 10 % du nombre total d'AOC en France, mais on note aussi l'existence de 5 parcs naturels régionaux (et 2 autres en préparation), ce qui implique une densité particulière de services touristiques liés à l'activité agricole. Si l'on ajoute à cela l'importance des zones périurbaines et de la vente directe dans une région qui comporte 5 métropoles de plus de 100 000 habitants, on conviendra que, dans ce type d'agriculture, les marchés spécifiques sont importants pour l'analyse de la multifonctionnalité.

Émergence de rentes spécifiques et méthodes d'évaluation

Les modalités de l'émergence plus ou moins durable de rentes dans le contexte de ce type de marchés de produits de qualité territoriale ont déjà été développées dans nos travaux antérieurs (Mollard *et al*, 2001). On se contente donc ici d'en retracer les grandes lignes, en insistant sur les problèmes méthodologiques qu'elles soulèvent.

Plusieurs types de rentes peuvent être constituées pour les producteurs à travers les processus de valorisation que l'on vient d'évoquer. Des rentes de qualité proviennent de l'existence d'un différentiel de prix, plus ou moins durable dans le temps, en faveur des produits du territoire considéré, en comparaison à des produits génériques ayant des signes de

[11] Ces différents types d'activités pouvant co-exister sur une même exploitation, les pourcentages ne peuvent pas être cumulés.

qualité identiques. Pour qualifier ce différentiel de « rente », il faut s'assurer que l'hypothèse de coûts de production similaires des produits comparés est vérifiée. Des rentes territoriales naissent de l'existence de « préférences des consommateurs » pour les attributs d'un territoire donné et pour bénéficier de ses ressources publiques et privées. Ce type de rente est valorisé par les prix des services touristiques, avec les mêmes conditions que pour les produits de qualité. Lorsque ces deux familles de rentes sont en situation d'interaction, ce qui n'est pas fréquent, elles se renforcent mutuellement et se combinent sous la forme de *« rentes de qualité territoriale »* (Mollard, 2001).

L'évaluation de ces rentes revient à quantifier les externalités qui sont internalisées spontanément par le marché de ces produits ou services. Différentes méthodes sont proposées par les économistes, évaluations directes ou indirectes. Parmi les premières, la plus connue est la méthode d'évaluation contingente (MEC), très utilisée aux États-Unis et applicable indifféremment aux biens publics ou aux biens privés. Elle consiste à interroger les individus afin qu'ils expriment leur consentement à payer (ou à recevoir) pour bénéficier d'une amélioration (ou diminution) de bien-être liée à l'usage de biens ou de services qui n'ont pas d'équivalent monétaire. Depuis une vingtaine d'années, la MEC a suscité un grand intérêt (Hanemann, 1994), en particulier parce qu'elle permet d'agréger différentes valeurs, dont celle de non-usage.

Pourtant, elle fait l'objet de vives controverses qui remettent en cause la validité et la fiabilité des valeurs estimées par ce moyen[12]. La principale critique porte sur l'existence de biais systématiques, intrinsèques à la méthode de valorisation et susceptibles de fausser les résultats – hypothétiques, stratégiques, d'inclusion et informationnels – autour desquels se sont focalisés les débats sur la pertinence de la méthode. Face à ces critiques, l'utilisation de procédures de valorisation s'inspirant de la pratique expérimentale a été préconisée par un nombre croissant d'auteurs (Swallow, 1994 ; Amigues *et al.*, 1996). Les expériences de valorisation de biens publics et privés réalisées en laboratoire ont permis de mettre en évidence le comportement de « passager clandestin » qui incite les individus à profiter du bien public financé par les autres en ne révélant pas leurs préférences réelles. L'existence d'un biais hypothétique inhérent à la MEC a pu être vérifiée en comparant les valeurs obtenues sur un marché contingent et sur un marché expérimental où les individus sont confrontés à des transactions monétaires réelles (Neill *et al.*, 1994 ; List et Shogren, 1996). En définitive, même si la méthode MEC peut être utile lorsque les supports informationnels de l'interrogation sont les plus précis possibles, sa faiblesse réside néanmoins dans l'hypothèse sous-

[12] Pour un *survey* complet, on peut se reporter à Cummings *et al.* (1986) et à Hausman (1993). En France, on peut se reporter à Willinger (1996), Amigues *et al.* (1996) et à Vivien *et al.* (1999), qui expriment des positions critiques, ou encore à Bonnieux (1998) et à Vermersch (2001).

jacente que les préférences des individus sont toujours « substantielles », fixes et définies *ex ante,* quel que soit le type de bien considéré.

Compte tenu de ces inconvénients, il nous semble préférable d'opter pour des méthodologies qui privilégient une évaluation *ex post* en partant de transactions réelles. Elles évitent la question des préférences puisqu'elles sont déjà exprimées et se fondent sur l'observation de différentiels de prix pour des biens ou services intégrant ou non la valorisation d'externalités. La **méthode des prix hédonistes** (Rosen, 1974) est la plus connue et bénéficie d'un récent succès en France. Cette méthode permet d'imputer le différentiel de prix de biens complexes payés par le consommateur aux différentes caractéristiques intrinsèques et extrinsèques de ces biens, une partie des caractéristiques recherchées n'ayant pas d'équivalent monétaire, telles les aménités patrimoniales et environnementales. Dans une démarche très inspirée de la théorie lancastérienne du consommateur[13], la majorité des études hédoniste se bornent à estimer la régression qui explique le différentiel de prix du bien ou service considéré par ses différentes caractéristiques (Palmquist, 2000).

Dans le cas présent, on peut reconstituer la composante non marchande de la demande de produits et services de « qualité territoriale » et obtenir une évaluation plus précise des rentes potentielles liées à des stratégies de développement fondées sur ce type de demande. On peut, par exemple, l'appliquer aux prix des services touristiques dont la location ou l'achat permet d'accéder à l'usage des biens et services attachés à un territoire donné (effet-péage). C'est le cas du marché de location des gîtes ruraux (Le Goffe, 1996 ; Le Goffe et Delache, 1997) ou de celui des biens fonciers ou immobiliers telles les résidences secondaires (Garrod et Willis, 1991), mais on peut aussi l'appliquer directement aux produits de qualité (Combris *et al.*, 1997 et 2000).

Bien que l'on ait mis surtout l'accent ici sur les externalités positives, à l'image de la plupart des recherches menées dans ce champ, notons cependant que la même démarche peut fort bien être adoptée pour l'évaluation des externalités négatives liées aux systèmes de production intensifs. De façon symétrique, certains territoires caractérisés par de fortes densités animales, des monocultures ou l'importance des intrants peuvent contribuer à une baisse de bien-être des agents fréquentant ces territoires, on a alors un différentiel de prix négatif[14].

[13] En mettant en avant que l'utilité des biens pour le consommateur est liée non aux biens eux-mêmes mais à leurs différentes caractéristiques et aux services qu'ils peuvent rendre et desquels l'utilité sera dérivée, Lancaster (1966) opère un renversement radical. Les gestionnaires ont beaucoup plus vite adopté et développé cette problématique que les économistes.

[14] La recherche citée de Le Goffe est tout à fait représentative de ce type de démarche dans le cas de gîtes ruraux proches des productions hors-sol, comme il l'a mis en évidence pour la Bretagne.

Pérennisation des rentes et politiques publiques territoriales

Dans les cas analysés ci-dessus, l'interpénétration et la complémentarité entre biens privés qualifiés et biens publics constituent un gisement d'externalités valorisables sur les marchés des produits et services de qualité. Il faut néanmoins prendre garde au fait que cette valorisation spontanée n'est souvent que partielle et évolutive. Si l'on excepte le cas du tourisme vert dont la progression est rapide, certains services sont encore en émergence et restent pour l'essentiel hors marché, comme pour les aménités strictement environnementales (biotopes, vie sauvage, zones humides, écosystèmes spécifiques). De plus, certains produits, pourtant constitutifs de l'image attractive du territoire, sont mal valorisés du fait que leurs marchés sont très concurrentiels. Tel est le cas du tilleul et du mouton dans les Baronnies. Rien ne garantit en outre que la coordination spontanée entre les agents soit suffisante pour que ces formes de valorisation soient pérennes et garantes d'un cycle vertueux de développement territorial.

Dans ces conditions, la pérennité de cette stratégie de valorisation des externalités territoriales dépend à la fois du degré de concurrence entre produits et services de qualité et de l'appui apporté par les politiques publiques territoriales.

S'il y a monopole ou quasi-monopole sur les marchés des produits de qualité, la valorisation de ces externalités peut être durable, sous réserve de leur faible substituabilité avec des biens similaires. Dans la réalité, c'est assez rarement le cas. Ainsi, le monopole de l'huile d'olive AOC de Nyons depuis 1994 s'effrite-t-il avec la naissance en six ans de cinq autres AOC françaises et avec le développement d'huiles de qualité semblable en Italie, en Grèce ou en Espagne. En quelque sorte, « trop d'AOC tue l'AOC », comme aime à le dire Lacour. De la même manière, la bonne valorisation des vins de pays de cépage, développés en France sur le modèle californien, n'a pas suffi, sauf exceptions, à les protéger de la crise récente de cette catégorie de vins au niveau international. Il faut cependant nuancer ce pessimisme pour les services territorialisés (prix immobiliers, location des gîtes ruraux). Leurs prix progressent toujours, ce qui s'explique précisément par le fait qu'un territoire dont l'image est spécifique et résulte d'interactions complexes est par nature moins facilement substituable qu'un produit de qualité. Cela s'explique aussi parce que ce type de services s'appuie proportionnellement plus sur les biens publics localisés et que la concurrence reste limitée entre territoires.

Dans ces conditions, il est assez clair que les politiques publiques territoriales, si elles se donnent pour objectif un développement territorial durable, doivent s'efforcer de pérenniser la valorisation de ces ressources. Il n'entre pas dans l'objectif de cet article de traiter longuement de ces

politiques. Mais on peut d'ores et déjà indiquer deux axes d'orientation qui découlent de l'analyse ci-dessus.

— D'une part, pour combattre l'inéluctable « usure » des rentes et des externalités par le temps, leur intervention peut et doit renforcer la cohérence de l'effet-image du territoire, en assurant notamment l'accès aux biens publics locaux. Ainsi, on a vu dans les Baronnies comment les « routes de l'olivier » (avec l'entretien des banquettes que cela implique), les manifestations et foires (valorisant les produits de terroirs), les musées et autres structures de vulgarisation permettent de maintenir et de renouveler l'image du territoire et les externalités qui lui sont attachées. Réciproquement, leur intervention doit s'efforcer de créer une sorte de « cahier des charges territorial » pour protéger cette construction sociale de ses inévitables excès. Cela peut être, par exemple, l'objectif de la création d'un parc naturel régional.

— D'autre part, la pérennisation des externalités passe aussi par le renouvellement et l'extension de l'offre territoriale, agricole et non agricole, en appui aux initiatives privées. Les politiques publiques territoriales seraient partielles si elles ne s'efforçaient pas aussi de pérenniser la complémentarité entre biens privés et biens publics qui structure l'offre territoriale. Ainsi, plus le « panier » des produits et services de qualité offerts localement est diversifié, plus durable est le développement territorial. Cela signifie donc une socialisation des externalités vers l'ensemble des acteurs privés d'un territoire de façon à éviter l'« effet-club » qui est parfois constaté. La gouvernance territoriale doit répondre à cet objectif.

MARCHÉS GÉNÉRIQUES ET MODES D'INTERNALISATION DES EXTERNALITÉS

Les marchés génériques représentent la fraction la plus importante de la production agricole nationale en termes quantitatifs : volumes commercialisés, part dans les exportations, mais aussi part des soutiens financiers au titre de la PAC. En revanche, en termes d'occupation de l'espace ou de valeur ajoutée, cette part est proportionnellement moins grande. C'est le plus souvent sur ce type d'agriculture, dite intensive, que porte le débat sur la réorientation des soutiens publics au titre de la multifonctionnalité. Les systèmes de production qui lui sont attachés (céréales et oléoprotéagineux, élevages hors sol, granivores et bovins intensifs,…) sont réputés pour un ensemble d'externalités négatives : pollution de l'eau et des sols par les nitrates et les pesticides, perte de biodiversité, érosion et atteinte aux paysages, etc. Mais ce diagnostic doit être différencié selon les régions, avec parfois l'existence simultanée d'effets posi-

tifs. Tout dépend bien entendu du bilan que l'on fait de l'impact environnemental des systèmes de production actuels [15].

Avant de traiter des difficultés du passage des formes de régulation publique d'un soutien aux produits à celui de l'appui à la multifonctionnalité, on s'attachera tout d'abord à souligner le caractère structurel des externalités sur ces marchés, puis à évaluer les marges de manoeuvre existantes pour les internaliser.

Marchés génériques et externalités

Les caractéristiques des marchés agricoles génériques sont symétriquement inverses de celles des marchés spécifiques : faible lien avec la consommation finale plutôt pilotée par la grande distribution et par les filières agro-alimentaires ; produits standard peu différenciés visant une demande intermédiaire très élastique par rapport aux prix ; ces prix sont tirés à la baisse dans un contexte de mondialisation des marchés et de concurrence de l'offre (OMC). Cette évolution est source de grandes rigidités par rapport à toute évolution des systèmes de production intensifs dont les marges de manoeuvre sont faibles. Il est alors assez rare de rencontrer des externalités positives, sauf « indirectes », en termes d'emplois, de tissu social ou de sécurité alimentaire et donc, comme on l'a vu, peu valorisables. On est le plus souvent face à des externalités « directes » négatives, conséquence de la compression des coûts dans ce contexte fortement concurrentiel. Elles sont surtout environnementales, se traduisant par le report sur les collectivités des coûts de restauration ou préservation des ressources naturelles.

Cela s'est traduit, au sein de la combinaison productive, par une substitution accrue des intrants ou facteurs gratuits aux intrants ou facteurs coûteux. La sollicitation plus intense de ressources naturelles réputées gratuites, de leur capacité d'assimilation et des seuils de résilience des écosystèmes font partie de ces solutions, parallèlement à la diminution des coûts en travail ou en matériel. Dans cette évolution, le « service pollution » apparaît comme un facteur de production gratuit pour l'agriculteur tant que son coût induit est supporté par la société. Dans ce cas, le coût social est supérieur à la somme des coûts privés, conséquence caractéristique de la défaillance du marché. Comme pour les marchés spécifiques, mais cette fois en sens inverse, cette production d'externalités est due au caractère de biens publics de la plupart des ressources naturelles

[15] L'INRA a procédé en 2002 à une expertise collective dite ATEPE (« Agriculture, Territoires, Environnement et Politique Européenne »). Des chercheurs de différentes disciplines ont construit ensemble pendant deux ans un diagnostic commun et en ont tiré une synthèse (Mollard *et al.*, 2002). Le diagnostic général est assez sévère, mais il est différencié selon les systèmes de production et les régions.

que sollicite l'agriculteur : sols, eaux superficielles et souterraines, atmosphère, espaces, paysages. S'agissant d'une situation créée par le degré de concurrence au sein des filières sectorielles, il est évidemment impossible que ces externalités soient corrigées spontanément, aucun marché ne permettant de le faire, sauf exception.

Le lien entre systèmes de production agricoles et qualité de la ressource en eau illustre assez bien ce type de situation [16]. Ce cas est assez complexe car s'il y a bien un « marché » du service de distribution de l'eau potable (public, privé ou mixte), et donc un prix payé par les usagers pour ce service, la ressource en eau elle-même n'a pas de prix et conserve le caractère de bien public. Il n'est donc pas possible de réguler les systèmes de production agricole par le jeu de la demande en eau, dont la pollution est un produit-joint des productions intensives. On note cependant que cet impact négatif est fortement différencié selon les territoires concernés : la même combinaison productive peut ou non être source d'externalités négatives selon les caractéristiques propres au milieu : pente et topographie, dénitrification naturelle, sols filtrants ou profonds ; la pollution peut être locale (nappes souterraines) ou éloignée (estuaires, eaux superficielles). Inversement, l'eau de qualité peut aussi être un produit-joint de combinaisons productives moins intensives si des modes particuliers de valorisation des externalités sont possibles (*i.e.* vente directe, agriculture biologique ou ressources touristiques). L'exemple de Vittel illustre bien ce type de situation pour les eaux minérales (Deffontaines *et al.*, 1993).

Marges de manœuvre pour l'internalisation des externalités

L'internalisation de ces externalités négatives se heurte à de nombreuses contraintes qu'il faut s'efforcer de surmonter pour que les politiques publiques de régulation gagnent en efficacité.

- Premièrement, il faudrait pouvoir évaluer ces externalités en termes monétaires, ce qui se révèle difficile. Dans le cas de la pollution nitrique de l'eau, par exemple, que faut-il prendre en considération ? : le coût des solutions curatives telles que les stations de dénitrification ou de dénitratation (Lacroix et Balduchi, 1995) ; le coût de solutions préventives comme les cultures intermédiaires pièges à nitrates, les bandes enherbées, etc. (Lacroix, 1995) ; ou alors le coût d'atteinte à la santé (la maladie bleue du nourrisson), ou bien encore le surcoût de la substitution de l'eau de source ou minérale à la consommation d'eau potable ? Ces solu-

[16] Cette partie s'appuie sur les résultats de travaux de recherche effectués de 1992 à 2000, à partir du site de la Plaine de Bièvre-Liers (Isère), dans le cadre d'un vaste programme interdisciplinaire de recherche réalisé avec des agronomes et des hydrologues. Nous en indiquons les publications majeures dans les références.

tions ne sont pas équivalentes, notamment du point de vue de leur « durabilité », mais en outre leur évaluation monétaire donne des résultats fort différents qui dépendent, entre autres, de l'horizon temporel que l'on se donne. Enfin, sans revenir sur la question des méthodes d'évaluation monétaire, on a pu vérifier dans ce cas précis, que la MEC conduit à des divergences très importantes, d'une part entre les résultats d'une enquête contingente classique et ceux de l'expérimentation (Mollard *et al.*, 2000), et d'autre part entre différents protocoles d'enquête (Grappey, 1999).

- En second lieu, la faculté de supprimer ou de diminuer ces externalités négatives dépend des rigidités techniques et économiques pour l'adoption des solutions substituables. Ces solutions sont souvent mises au point et préconisées par la recherche, mais la possibilité de les faire adopter par les agriculteurs dans un contexte de marché concurrentiel dépend évidemment de l'ampleur des surcoûts correspondants. Ainsi, la réduction de la pollution azotée en systèmes de polyculture-élevage est beaucoup plus forte si l'on diversifie les systèmes fourragers, par exemple en diminuant la monoculture de maïs ou en implantant des cultures intermédiaires pièges à nitrates, mais elle est alors beaucoup plus coûteuse. Mis à part le remplacement par le sorgho, moins polluant, le passage à des assolements plus complexes de céréales et fourrages suppose de réorienter aussi le système d'alimentation du troupeau, voire de passer à d'autres races laitières qui valorisent mieux l'herbe. Autrement dit, selon les termes des économistes, il ne suffit pas de connaître les « meilleurs technologies disponibles », il faut aussi mobiliser celles d'entre elles qui « n'entraînent pas de coûts excessifs ». De plus, puisque les niveaux de pollution sont très différents selon le type de milieu naturel, les surcoûts de la diversification des assolements et des productions sont également fort différents selon les territoires. Leur prise en charge indifférenciée par les agriculteurs se traduirait donc par la création de nouvelles inégalités entre eux liées aux conditions pédologiques face à des marchés très concurrentiels. Ce contexte explique que les politiques régulatrices sont très difficiles à mettre en œuvre.

Difficultés des politiques de régulation des externalités

Dans un contexte très concurrentiel, les difficultés des politiques publiques de régulation des externalités viennent de ce qu'elles se heurtent à une rigidité forte de la structure et des coûts de production. Elles proviennent aussi de la difficulté à disposer d'une évaluation claire de l'efficacité de ces politiques, en fonction des objectifs définis et du type d'instrument utilisé. Enfin, ces politiques ne peuvent être efficaces que si elles sont différenciables selon les contextes, les types de spécialisation ou de territoires.

- Tout d'abord, la rigidité de la structure de la production et de la spécialisation des agriculteurs se traduit par une faible efficacité des instruments économiques qui visent à pénaliser les systèmes polluants. Par exemple, dans le cas de la pollution nitrique de l'eau, nous avons montré qu'une taxation des intrants polluants, qu'il s'agisse des engrais azotés ou des excédents d'azote, serait peu efficace (Mollard *et al.*, 2000). Cette conclusion n'est pas isolée dans la littérature, même si elle est controversée, et l'analyse des expériences européennes de taxation montre que leurs résultats sont divergents et peu probants (Bel *et al.*, 2001 a). L'explication vient de ce que les engrais azotés, qu'ils soient minéraux ou organiques, n'ont guère de substitut et leur coût est faible par rapport aux recettes espérées de leur usage. La seule solution est alors de s'orienter vers des marchés plus spécifiques où la production est mieux valorisée et peut permettre de couvrir les surcoûts induits par la prise en compte des coûts environnementaux. Tel est le cas de l'agriculture biologique dont la progression est très rapide en France mais qui représente encore une trop faible part de la production dans les différentes filières pour constituer une vraie alternative.

- En outre, l'analyse économique montre qu'il n'y a pas une totale symétrie entre instruments de dissuasion ou d'encouragement. Selon différentes études, le consentement à recevoir une subvention, toutes choses égales par ailleurs, est toujours plus élevé que le consentement à payer une taxe. On en déduit aisément qu'il est plus facile pour une politique publique d'inciter les agents à produire des externalités positives en encourageant des systèmes non polluants que de tenter de réduire les externalités négatives en pénalisant les systèmes polluants. Ceci plaide en faveur du découplage et de la réorientation des subventions PAC (éco-conditionnalité) et/ou de l'octroi d'aides directes comme les MAE ou les CTE. On se heurte, dans ces différents cas, au problème de l'absence de correspondance avérée entre le montant des subventions et les coûts d'internalisation qu'elles sont censées couvrir, ce qui pose une nouvelle fois la question de l'évaluation des externalités.

- On a déjà indiqué qu'il est fort difficile d'évaluer les externalités en termes monétaires. C'est aussi le cas pour les systèmes de production intensifs. Il est donc très difficile de mettre en relation les coûts sociaux entraînés par ces externalités et les instruments économiques de régulation. Dans l'approche pigouvienne, cette relation est rigoureuse, le montant de la taxe régulatrice étant calculé à partir du coût marginal de dépollution ou du dommage marginal des agents pollués. Il en est de même pour le calcul des subventions par rapport aux bénéfices marginaux attendus. Mais les simulations montrent qu'il faudrait des taux de taxe de 150 % ou 200 % pour que les pertes marginales des recettes des producteurs commencent à être plus faibles en désintensifiant l'usage du facteur polluant plutôt qu'en payant la taxe (Rude et Dubgaard, 1989). Les taux de 20 ou 30 %, qui sont le plus souvent appliqués dans la réalité, ne sont donc pas suffisamment dissuasifs pour être efficaces et ils

constituent au mieux des fonds de financement affectés à des objectifs environnementaux (Bel *et al.*, 2001 b). On se retrouve donc avec des « bandeaux sur les yeux », ce que reconnaît totalement la littérature sur les instruments économiques, qui préconise dans ce cas une démarche par « essai-erreur », appelée *charges and standards* (Baumol et Oates, 1971). Cela revient, en fait, à abandonner toute référence à une évaluation monétaire et à conditionner le niveau de taxe ou de subvention à l'atteinte de normes environnementales préalablement définies en termes physiques. La norme n'est plus alors un instrument de réglementation mais un critère d'efficacité des instruments économiques utilisés.

- Enfin, les modes de régulation publique, envisagés dans le cas des marchés génériques et sectoriels, ne prennent en général pas ou peu en compte la nature et l'importance des externalités, les différences entre territoires, bassins versants, massifs, etc. Compte tenu de l'importance de ces différences territoriales, une intervention sectorielle uniforme est source de très fortes inefficacités. Par exemple, les politiques de régulation de la ressource en eau potable devraient pouvoir être modulées selon les caractéristiques des milieux naturels – type de sols perméables ou filtrants, nature de la ressource en eau (nappes superficielles, profondes, ou rivières), topographie, voire climat –, mais également selon la nature des productions et de la spécialisation des différentes régions. Prendre en compte ces différences de configuration des ressources naturelles pose un problème éthique important puisque cela revient à pénaliser les exploitations agricoles situées dans un milieu naturel défavorable et à favoriser celles qui bénéficient au contraire de conditions favorables, c'est-à-dire à recréer des rentes foncières différentielles entre exploitations. En revanche, la question de la nature des productions et des spécialisations à encourager selon les territoires paraît tout à fait pertinente pour moduler les effets des politiques publiques d'internalisation des externalités.

CONCLUSION

Ces analyses peuvent alimenter les réflexions développées en France et ailleurs pour préparer les négociations à venir dans le cadre de l'OMC, que ce soit pour définir la position française ou celle de l'Union européenne (Bureau et Bureau, 1999). La distinction entre marchés spécifiques et génériques est indispensable pour adapter la prise en compte du potentiel multifonctionnel de l'agriculture aux contextes, à la nature des produits et au type de spécialisation des territoires ruraux. Elle met en évidence les gains d'efficacité des politiques publiques d'internalisation des externalités que permet leur territorialisation. Cependant, les politiques multifonctionnelles doivent pouvoir être **évaluées**, ce qui impose que soient précisées les relations entre les concepts mobilisés, distinguées leurs échelles d'application et clarifiés les problèmes méthodologiques soulevés dans ce texte.

- Dans le cas des marchés spécifiques, les stratégies sectorielles visant à internaliser les externalités sont peu efficaces ou insuffisantes. Les politiques territoriales peuvent en prendre le relais en contribuant à organiser des offres territoriales complexes, combinant biens privés et biens publics, qui améliorent simultanément la valorisation des produits et services et la prise en compte des externalités positives de l'agriculture.

- Dans le cas des marchés génériques, les politiques publiques d'internalisation des externalités sont principalement sectorielles. L'introduction de politiques différenciées selon les contraintes pédoclimatiques et les territoires permettrait des gains importants en efficacité car il est absurde de définir les mêmes objectifs partout et pour tous. L'éco-conditionnalité, par exemple, gagnerait à être modulée en fonction de ces spécificités et augmenterait ainsi les possibilités de valoriser la multifonctionnalité de l'agriculture.

Si l'on prenait ces conclusions à la lettre dans le cadre des négociations au sein de l'OMC, les pays partisans d'une orientation plus libérale seraient tentés d'en déduire que l'intervention publique ne se justifie pas et que la politique européenne d'aides directes aux agriculteurs doit être encore réduite, soit parce que les marchés spécifiques encouragent déjà la valorisation d'externalités environnementales, soit parce que les aides publiques versées aux systèmes de productions génériques freinent leur prise en compte de la préservation de l'environnement. Il nous semble plutôt que l'on peut en tirer trois pistes de réflexion :

- Sur les marchés génériques, pour surmonter les difficultés de prise en compte des facteurs environnementaux, il faut sans doute dépasser le dilemme actuel entre taxe et subventions et admettre que l'éco-conditionnalité est capable d'introduire – à budget constant – le respect par les agriculteurs de cahiers des charges environnementaux contractuels qui soient adaptables aux différents systèmes de productions et aux territoires.

- Jusqu'ici les marchés spécifiques, les réglementations et les signes de qualité sont ignorés par l'OMC, voire suspectés d'entraver la concurrence et de constituer des barrières à l'entrée. L'analyse faite ici montre au contraire qu'il faut plutôt les prendre en compte en mettant en évidence leurs aspects positifs pour la valorisation des externalités environnementales et en les encourageant par des politiques territoriales appropriées.

- Pour tous les marchés, l'introduction de la dimension territoriale suggère de combiner désormais deux niveaux de régulation afin de rendre les politiques publiques plus efficaces : celui des agents privés sur lesquels on peut agir par des normes et incitations financières uniformes, mais aussi celui des territoires, lieux de différenciation et d'action où se nouent des cohérences particulières entre les acteurs et les ressources dont ils sont dotés. Il faut donc territorialiser les politiques publiques, mais selon des modalités qui restent à définir.

BIBLIOGRAPHIE

Amigues J.-P., Desaigues B. et Vuong Q.H. (1996). L'évaluation contingente : controverses et perspectives, *Cahiers d'économie et sociologie rurales*, 39-40, pp. 123-150.

Bator F.M. (1958). The anatomy of market failure, *Quaterly Journal of Economic*s, 72, pp. 351-379.

Baumol W.J., Oates W.E. (1971). The use of standards and prices for the protection of the environment, *Swedish Journal of Economics,* 73, pp. 42-54.

Bel F., d'Aubigny G, Lacroix A. et Mollard A. (2001 a). Réduire la pollution diffuse agricole par une taxe sur les engrais azotés : quelle efficacité, quelles limites ?, Document de travail n° 2001-18, Grenoble, INRA/R & A, 21p.

Bel F., Lacroix A. et Mollard A. (2001 b). The public policies for reducing nonpoint water pollution between equity and efficiency, *International Journal of Water*, 2, 1, pp. 228-242.

Bonnieux F. (1998). Principes, mise en œuvre et limites de la méthode d'évaluation contingente, *Économie publique*, 1, pp. 47-90.

Bureau D., Bureau J.-C. (1999). *Agriculture et négociations commerciales. Rapport du Conseil d'analyse économique*, Paris, La Documentation Française, 149p.

Coase R.H. (1960). The problem of social coast, *Journal of Law and Economic*s, 3, pp. 1-44.

Combris P., Lecocq S. et Visser M. (2000). Estimation of a hedonic price equation for Burgundy wine, *Applied Economics,* 32, pp. 961-967.

Combris P., Lecocq S. et Visser M. (1997). Estimation of a hedonic price equation for Bordeaux wine : does quality matter ?, *The Economic Journal,* vol. 107, 441, pp. 390-402.

Conseil économique et social (2001). *Les signes officiels d'identification de la qualité et de l'origine des produits agricoles et alimentaires. Rapport de G. Louis,* Paris, Les éditions des Journaux officiels, 4, 210p.

Cummings R.G., Brookshire D.S. et Schulze W.D.E. (1986). *Valuing Environmental Goods. An Assessment of the Contingent Valuation Method,* Totowa, New Jersey, Rowman & Allanheld, 270p.

Deffontaines J.-P., Benoît M., Brossier J., Chia E., Gras F. et Roux M. (1993). Agriculture et qualité des eaux, diagnostic et propositions pour un périmètre de protection, 1989-1992, UR Versailles-Dijon-Mirecourt, INRA, 334p.

Delache X. (2002). Multifonctionnalité de l'agriculture : cadre d'analyse et articulation avec des instruments d'intégration agriculture – environnement, Conférence paneuropéenne sur l'agriculture et la biodiversité, Maison de l'UNESCO, Paris 5-7 juin, 16p.

Garrod G., Willis K. (1991). The hedonic price method and the valuation of countryside characteristics, Working paper nº 14, Newcastle, Economic and Social Research Council, 30p.

Grappey C. (1999). Fiabilité des résultats de la méthode d'évaluation contingente et mode d'interrogation : une application à la ressource en eau souterraine, *Économie rurale*, 254, pp. 45-53.

Hanemann W.M. (1994). Valuing the environment through contingent valuation, *Journal of Economic Perspectives*, 8, pp. 19-43.

Hausman J.A. (ed.) (1993). *Contingent Valuation : a Critical Assessment. Contributions to Economic Analysis*, Amsterdam, Elsevier Science, 503p.

Hirczak M. (2002). Qualité des produits agricoles et qualité de l'environnement : quelles synergies ? Le cas de la région Rhône-Alpes, mémoire de DEA de géographie, IGA, Université Joseph Fourier, Grenoble, 131p. + annexes.

Lacroix A. (1995). Des solutions agronomiques à la pollution azotée, *Cahiers/Agricultures,* 4, pp. 333-342.

Lacroix A., Balduchi F. (1995). Le traitement des nitrates de l'eau potable. Bilan économique et perspectives, *Techniques Sciences Méthodes*, 12, pp. 923-929.

Lagrange L., Briand H. et Trognon L. (2000). Importance des filières agro-alimentaires de produits sous signes officiels de qualité, *Économie rurale*, 258, pp. 6-18.

Lancaster K. (1966). A new approach to consumer society, *Journal of Political Economy*, 74, pp. 132-157.

Le Goffe P. (1996). La méthode des prix hédonistes : principes et application à l'évaluation des biens environnementaux, *Cahiers d'économie et sociologie rurales*, 39-40, pp. 139-152.

Le Goffe P., Delache X. (1997). Impact de l'agriculture sur le tourisme : une application des prix hédonistes, *Économie rurale*, 239, pp. 3-10.

List J., Shogren J.F. (1996). In-Sample calibration from a natural auction, Working Paper, Department of Economics and Finance, University of Wyoming.

Meade J. (1952). External economies and diseconomies in a competitive situation, *Economic Journal,* 62, pp. 54-67.

Mollard A. (2001). Qualité et développement territorial : une grille d'analyse théorique à partir de la rente, *Économie rurale*, 263, pp. 16-34

Mollard A., Chatellier V., Codron J.-M., Dupraz P. et Jacquet F. (2002). Vers une gestion intégrée agriculture – environnement ? Diagnostic, solutions et perspectives, *in* : ATEPE, Agriculture, territoire et environnement dans les politiques européennes, Expertise collective, à paraître aux *Dossiers de l'environnement,* INRA, pp. 125-149.

Mollard A., Pecqueur B. et Lacroix A.-J. (2001). A meeting between quality and territorialism : the rent theory reviewed in the context of territorial development, with reference to French examples*, International Journal of Sustainable Development*, 4, 4, pp. 368-391.

Mollard A. (coord.), Lacroix A., Bel F., Grappey C., Vachaud G., Sauboua E., Mary B., Beaudoin N., David C., Piot-Lepetit I., Dupraz P., Vermersch D., Salanié F., Thomas A., Amigues J.-P. et Bailly R. (2000). *Agriculture durable et pollutions diffuses dans la plaine de Bièvre : modélisation des transferts d'eau et d'azote vers la nappe et modalités de régulation économique. Rapport final*, Grenoble, INRA/R & A, 161p. + annexes.

Neill H.R., Cummings R.G., Ganderton P.T., Harrison G.W. et McGuckin T. (1994). Hypothetical surveys and real economic commitments, *Land Economics*, 70, 2, pp. 145-154.

OCDE (2001). *Multifonctionnalité : élaboration d'un cadre analytique*, Comité de l'agriculture, Paris, 161p.

Palmquist R.B. (2000). Hedonic models. Economic Valuation and Evaluation, *in : Handbook of Environmental and Resource Economics*, Van den Bergh (ed.), Cheltenham, Northampton, Edward Elgar, pp. 765-777.

Pearce D. (1976). The limits of cost-benefit analysis as a guide to environmental policy, *Kyklos*, 29, pp. 97-112.

Pecqueur B. (2001). Qualité et développement territorial : l'hypothèse du panier de biens et de services territorialisés, *Économie rurale*, 261, pp. 37- 49.

Picard P. (1998). *Éléments de micro-économie, 1. Théorie et applications,* 5º édition, Paris, Montchrestien, 587p.

Rosen S. (1974). Hedonic prices and implicit market : product differenciation in pure competition, *Journal of Political Economy,* vol. 82, pp. 34-55.

Rude S., Dubgaard A. (1989). Policy instruments to control the use of nitrogen, Report to the National Agency of Environmental Protection, Institute of Agricultural Economics, Copenhagen.

Salanié B., (1998). *Les défaillances du marché*, Paris, Économica, 231p.

Scitovsky T. (1954). Two concepts of external economies, *Journal of Political Economy*, 62, pp. 143-151.

Swallow S.K. (1994). Value elicitation in laboratory markets : discussion and applicability to contingent valuation, *American Journal of Agricultural Economics*, 76, 5, pp. 1096-1100.

Tiebout C. (1956). A pure theory of local expenditures, *Review of Economics and Statistics,* 36, pp. 387-389

Vermersch D. (2001). La multifonctionnalité : mise en œuvre du cadre analytique de l'OCDE. Une revue de la littérature en France*,* Rapport pour l'OCDE, Direction de l'alimentation, de l'agriculture et des pêcheries, Comité de l'agriculture, 25p.

Viner J. (1931). Cost curves and supply curves, *in : Price Theory*, Stigler G.J. et Boulding K.E. (eds), (1964), London, Allen and Unwin, pp. 198-232.

Vivien F.-D., Pivot A. (1999). À propos de la méthode d'évaluation contingente, Dossier, *Natures, Sciences, Sociétés*, 7, 2, pp. 33-64.

Willinger M. (1996). La méthode d'évaluation contingente : de l'observation à la construction des valeurs de préservation, *Natures, Sciences, Sociétés*, 4, 1, pp. 6-22.