



Politiques publiques et agriculture biologique

Herve Guyomard

► To cite this version:

Herve Guyomard. Politiques publiques et agriculture biologique. Innovations Agronomiques, 2009, 4, pp.499-511. hal-02654402

HAL Id: hal-02654402

<https://hal.inrae.fr/hal-02654402>

Submitted on 29 May 2020

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.



Distributed under a Creative Commons Attribution - NonCommercial - NoDerivatives 4.0 International License

Politiques publiques et agriculture biologique

H. Guyomard

INRA, CODIR UAR 233, 147 rue de l'université, 75338 Paris

Directeur scientifique SED (Société, Economie et Décision) à l'INRA, Hervé Guyomard intervient ici en tant que chercheur en économie, plus spécifiquement en économie de la production agricole, en économie internationale appliquée aux questions agricoles, et en économie publique appliquée aux politiques agricoles et environnementales. Il utilise la grille d'analyse de l'économie publique pour répondre à deux questions : Y a-t-il justification à une intervention de l'Etat en faveur de l'agriculture biologique ? Si oui à cette première interrogation, quels sont les outils à utiliser à cette fin ?

Résumé

Quand les marchés sont défaillants, il y a justification à une intervention du régulateur public. Il y a au moins quatre sources reconnues de défaillances de marché en agriculture : les effets externes négatifs et positifs (notamment les effets externes environnementaux), les biens publics, l'information insuffisante et le pouvoir de marché (exercé par un nombre réduit d'acheteurs et/ou de vendeurs en capacité de manipuler les prix). Cette grille d'analyse dérivée de l'économie publique est ici utilisée pour analyser dans quelle mesure il y a justification à une intervention du régulateur public dans le 'domaine' de l'agriculture biologique. Nous examinons différentes mesures que les gouvernements peuvent mettre en œuvre pour développer l'agriculture biologique sur la base de l'exemple français (plan « agriculture biologique : objectif 2012 »).

Mots clés : Agriculture biologique, économie publique, politiques publiques, efficacité

Abstract: Public policies and organic farming

When markets fail, there may be justification for some market regulations by governments. There are at least four recognised causes of market failures that may call for government intervention in agriculture: negative and positive externalities (notably environmental externalities), public goods, insufficient information and market power (a few buyers or sellers are able to exert power on prices). This reading key of public economics is here used to analyse to what extent government intervention in organic farming is justified. We then examine various corrective steps that governments may take on the example of the French plan in favour of organic farming.

Key words: Organic farming; public economics; public policies; efficiency

Introduction

L'article utilise la grille d'analyse de l'économie publique pour traiter deux questions : Y a-t-il justification à une intervention de l'Etat, plus généralement du régulateur public, dans le 'domaine' de l'Agriculture Biologique (AB) ? Si la réponse à cette première question est positive, quels outils le régulateur public doit-il utiliser pour que cette intervention soit la plus efficace possible, i.e., la moins coûteuse pour l'ensemble de la société ? Pour répondre à ces deux questions, il convient au préalable de se poser

celle de la légitimité de l'intervention publique en agriculture de façon générale, et des instruments de cette intervention, de sorte qu'il sera ensuite possible de décliner l'analyse au cas spécifique de l'AB. Une précision avant de poursuivre : l'économie publique permet d'aborder la question de l'intervention publique en agriculture de façon générale, en AB de façon spécifique, dans un cadre conceptuel rigoureux. Naturellement, l'approche de l'économie publique n'est qu'une parmi d'autres et des cadres d'analyse complémentaires / alternatifs - en se limitant à l'économie, par exemple, l'économie politique qui pourrait justifier l'intervention publique en agriculture au nom de considérations géostratégiques ou l'économie du développement qui pourrait justifier cette intervention au titre du rôle que l'agriculture peut jouer dans le processus de croissance d'une région ou d'un pays, sont tout aussi pertinents pour éclairer le « pourquoi » et le « comment » de l'intervention publique en agriculture (Butault et Le Mouél, 2004).

1. Légitimer l'intervention publique en agriculture : la grille de lecture de l'économie publique

1.1. Le cadre théorique de référence

De façon générale, simplifiée et un peu caricaturale, on résumera ainsi les éléments du cadre conceptuel de l'économie publique utiles à notre analyse (pour une présentation brève et rigoureuse, voir Varian (1992) ; pour une présentation à destination du grand public néanmoins 'averti', voir Guesnerie (2006) ; et pour une application au secteur agricole, voir Guyomard (2004)).

« Sous certaines conditions », le marché concurrentiel de propriété privée est une organisation efficace d'allocation des biens et des ressources au sens de Pareto, i.e., une allocation entre agents telle qu'il n'est pas possible d'améliorer la satisfaction d'un individu sans détériorer au moins celle d'un autre ; en termes techniques, on parle d'optimum de Pareto¹. Toujours « sous certaines conditions », pas nécessairement les mêmes, toute allocation efficace au sens de Pareto peut être réalisée par un équilibre concurrentiel de propriété privée ; dit autrement, il est possible de décentraliser l'optimum de Pareto par les prix.

Les deux propositions résumées ci-dessus sont en pratique deux théorèmes, les deux théorèmes fondamentaux de l'économie du bien-être. Considérés simultanément, ces deux théorèmes constituent le fondement de « l'idéologie libérale » (Laffont, 1982). Etendus à plusieurs économies d'échanges, ils sont aussi le fondement principal de la libéralisation des échanges qui améliore le bien-être des différents pays qui participent à l'échange par exploitation, relativement à un régime autarcique, des gains d'arbitrage qui peuvent être réalisés via la mobilité des biens et/ou des facteurs (voir par exemple De Melo et Grether (1997)). Précisons immédiatement qu'à l'intérieur d'un pays, certains secteurs d'activité et/ou certains types de consommateurs gagnent à l'échange ; d'autres, et c'est ce qui se passe en général, peuvent y perdre !

A ce stade, il convient d'examiner les conditions de validité des deux théorèmes de l'économie du bien-être, dit autrement analyser ce qui se cache derrière l'expression « sous certaines conditions ». Les deux théorèmes supposent tout d'abord que la concurrence est pure et parfaite, i.e., qu'aucun acteur, producteur et/ou consommateur, n'est en situation d'exercer un pouvoir de marché et de dicter tout ou partie de la formation des prix. Ils supposent aussi qu'il existe un jeu complet de marchés, hypothèse particulièrement forte dès lors que l'inter-temporel et l'incertain sont pris en compte car il est alors difficile de s'appuyer sur un ensemble complet de marchés à terme et de marchés contingents, et c'est probablement impossible dans le cas d'asymétries d'information et de coûts de transaction (Salanié, 1998). Ils supposent enfin, hypothèse également très forte, qu'il n'existe ni effets externes, ni biens

¹ Vilfredo Pareto (1848-1923) était sociologue et économiste. Dans cette deuxième discipline, il a rédigé plusieurs contributions majeures dont un Cours d'économie politique (1896) et un Manuel d'économie politique (1909).

publics.² En outre, le deuxième théorème suppose que les préférences des consommateurs et les ensembles de production sont convexes, ce qui interdit, en particulier, toute forme de rendements croissants dans la production.

Quand les conditions de validation des deux théorèmes du bien-être ne sont pas satisfaites, et c'est plus que vraisemblablement le cas en agriculture, il est très peu probable que l'équilibre concurrentiel de propriété privée soit optimal au sens de Pareto, cette non-optimalité ouvrant la voie à l'intervention publique de façon à restaurer ladite optimalité. En termes techniques, l'existence de défaillances de marché (marchés non concurrentiels, incomplétude des marchés, non convexité des ensembles de consommation et/ou de production, effets externes et biens publics) légitime, à l'aune de la grille de lecture de l'économie publique, l'intervention de l'Etat.

1.2. Application à l'agriculture

Appliquée à l'agriculture, la grille d'analyse de l'économie publique (très brièvement) résumée ci-dessus conduit à légitimer l'intervention de l'Etat au titre de cinq objectifs principaux, à savoir :

- la santé des hommes et des animaux, et la sécurité sanitaire des produits agricoles ;
- la gestion des aléas et des risques de production et de prix ;
- la protection de l'environnement et des ressources naturelles ;
- la fourniture de biens publics ; et
- la lutte contre d'éventuels pouvoirs de marché de tel ou tel acteur.

Avant de commenter ces cinq objectifs, notons que n'apparaît pas dans cette liste le soutien des revenus agricoles au sens strict, pas plus que ne figure la sécurité alimentaire quantitative au niveau agrégé d'une région, d'un pays ou d'un ensemble de pays tel que l'Union européenne (UE). Ces deux cibles sont pourtant, au moins de façon implicite et sous-jacente, à la base des politiques agricoles, d'hier et d'aujourd'hui, dans de très nombreux pays (Butault et Le Mouél, 2004).

- Pour ce qui est de la première cible, celle du soutien des revenus agricoles, la raison est simple, du moins si on se limite à la grille d'analyse de l'économie publique. Le deuxième théorème du bien-être indique que quel que soit l'optimum de Pareto que l'on cherche à atteindre via le marché et les prix (en d'autres termes, quel que soit l'optimum de Pareto correspondant à un critère de justice donné), il est possible (sous les hypothèses listées ci-dessus) de le décentraliser comme équilibre concurrentiel de propriété privée à condition de bien choisir les revenus des agents, i.e., à condition de faire entre les agents les transferts forfaitaires appropriés (Laffont, 1982). En d'autres termes, même ceux parmi nous qui trouvent la distribution des revenus inégalitaire peuvent se tourner vers le marché pour réaliser un optimum, une fois que la distribution des revenus qu'ils souhaitent a été effectuée via des transferts forfaitaires, i.e., des transferts qui n'influencent pas les décisions de consommation et/ou de production (Salanié, 1998). La place manque ici pour commenter ce résultat (voir par exemple Guyomard *et al.* (2007)). On se limitera donc à deux observations. La première est que le raisonnement développé ci-dessus légitime le découplage des mesures de soutien des revenus agricoles pour la satisfaction de l'objectif de soutien desdits revenus dans la mesure où des aides découplées sont la traduction pratique (concrète) des transferts forfaitaires de la

² Un effet externe correspond à un effet indirect d'une activité de consommation d'un consommateur et/ou de production d'un producteur sur d'autres agents : l'effet est créé par un autre agent que celui qui est affecté et il ne transite pas par le système des prix (Laffont, 1982). Les biens publics constituent un exemple d'externalité de consommation d'un type particulier correspondant au cas où tous les individus doivent consommer la même quantité du bien (Varian, 1992). Plus précisément, un bien est dit public si son usage par un agent n'empêche pas l'usage par d'autres agents (Laffont, 1982).

théorie économique. La deuxième observation est qu'efficacité de la politique de soutien des revenus agricoles ne signifie pas, naturellement, équité de la distribution des aides découplées et de la répartition des revenus agricoles qui en résulte.

- Pour ce qui est de la deuxième cible, nul ne contestera que la sécurité alimentaire - au triple sens des disponibilités (sécurité alimentaire nationale), d'accès à ces dernières (sécurité alimentaire des ménages) et de sécurité sanitaire des produits - est un objectif premier des gouvernements. Sans entrer dans les détails (Guyomard, 2004), notons simplement que le premier aspect renvoie à la question de savoir si un 'certain' niveau de production domestique est nécessaire pour assurer un niveau 'satisfaisant' de sécurité alimentaire nationale, alors que le deuxième aspect relève davantage, et quasi-exclusivement dans les pays développés où les exploitations agricoles ne sont plus autarciques, de mesures jouant sur la demande, notamment en vue de permettre l'accès à la nourriture pour les ménages les plus pauvres. Quant au troisième aspect, celui de la sécurité sanitaire des biens, sa satisfaction doit être recherchée via le respect des réglementations et des normes, et la pénalisation des contrevenants.

En résumé, on retiendra donc que la grille de lecture de l'économie publique légitime l'intervention de l'Etat au titre de la correction des défaillances de marché. Appliquée à l'agriculture, cette grille de lecture justifie l'intervention du régulateur public au nom de la santé publique, de la gestion des aléas et des risques, de la protection de l'environnement et des ressources naturelles, et de la réduction d'éventuels pouvoirs de marché de tel ou tel acteur (Guyomard, 2004 ; Ribaud *et al.*, 2008). Dans une deuxième étape, les objectifs de l'intervention ainsi précisés, il convient naturellement de s'intéresser aux outils de cette intervention. On mobilisera à nouveau le cadre théorique de l'économie publique, plus spécifiquement la théorie du ciblage des instruments de politique économique (Tietenberg, 1973, 2006). De façon générale, la théorie du ciblage recommande de s'attaquer aux défaillances de marché à la source et d'utiliser autant d'instruments correctifs qu'il y a de défaillances, i.e., d'objectifs à satisfaire / atteindre. Cette théorie recommandera ainsi de 'cibler' les biens environnementaux que l'on cherche à protéger / valoriser. A l'évidence, ceci est plus facile à dire qu'à faire car la stricte application de cette recommandation, intuitive, se heurte aux difficultés d'identification, de mesure et d'évaluation de ces biens environnementaux. Par ailleurs, cibler le bien environnemental ne suffit pas à définir l'instrument de ce ciblage. En pratique, plusieurs instruments permettront d'atteindre l'objectif de protection / valorisation du bien environnemental (de façon plus générale, de correction de la défaillance de marché) à un moindre coût pour l'ensemble de la société, i.e., avec la même efficacité ; ils différeront essentiellement par leurs effets redistributifs, i.e., par la répartition des bénéfices et des coûts entre acteurs. Comme il n'existe pas une manière unique de corriger une défaillance de marché, i.e., de restaurer l'optimalité, les modalités concrètes de l'intervention publique doivent être recherchées dans la satisfaction d'objectifs complémentaires à cette seule restauration. Ainsi, dans le cas des pollutions d'origine agricole liées à une utilisation excessive d'engrais et de pesticides relativement aux capacités d'absorption des milieux, la taxation du pollueur aura la préférence à son subventionnement en vertu du principe pollueur-payeur, en d'autres termes en vertu d'un objectif redistributif visant à pénaliser le pollueur et à ne pas pénaliser le pollué. Encore faut-il que ledit pollueur puisse être clairement identifié et sa contribution à la pollution correctement mesurée et évaluée, ce qui est particulièrement difficile, si ce n'est impossible, dans le cas des pollutions diffuses d'origine agricole. De façon générale, le choix entre tel ou tel instrument de correction tiendra compte, en plus du critère premier de l'efficacité, de considérations liées aux coûts informationnels, aux coûts de mise en œuvre (coûts d'administration, de contrôle, etc.), à l'équité et aux effets redistributifs, à l'éthique et simultanément à la faisabilité politique, à la flexibilité (possibilité de modifier l'instrument dans le temps à la suite, par exemple, d'une information nouvelle quant à la gravité de tel usage ou la mise au point d'une innovation), etc. (voir par exemple Fullerton (2001)). En liaison avec le critère de la flexibilité, on soulignera ici l'importance à ne pas restreindre l'analyse en termes d'efficacité au temps présent, et à

prendre en compte explicitement la dynamique qui conduira à préférer l'emploi d'instruments qui favorisent le développement, l'adoption et la diffusion d'innovations (au sens large, y compris des innovations organisationnelles et systémiques) ciblant la réduction des pollutions, de façon plus générale la correction des défaillances de marché.

Ainsi dotés du cadre d'analyse de l'économie publique qui légitime l'intervention publique au titre de la correction des défaillances de marché et recommande de s'attaquer à ces dernières à la source en utilisant des instruments 'au plus près' des défaillances, il est temps maintenant de s'intéresser à son applicabilité au cas particulier de l'AB ici analysée comme un mode spécifique de production agricole.

2. Légitimer l'intervention publique en agriculture biologique : la grille de lecture de l'économie publique

2.1. Pourquoi intervenir ? Essentiellement au nom de la protection de l'environnement

L'AB se présente comme un mode spécifique de production agricole, soumis donc à une obligation de moyens et non de résultats. Relativement à des modes de production dits 'conventionnels', l'AB présente un bilan environnemental positif non contesté sur de nombreux plans : réduction des résidus de produits de traitement des cultures et des pollutions potentielles par les engrais, meilleure préservation de la biodiversité, limitation des émissions de Gaz à Effet de Serre (GES), etc. Il s'agit là, indiscutablement, de l'avantage premier de l'AB que d'autres modes de production 'alternatifs' à l'agriculture conventionnelle, par exemple ceux basés sur les techniques de production intégrée, peuvent néanmoins également présenter, possiblement de façon moindre au total. Relativement à l'agriculture conventionnelle, ces bénéfices environnementaux de l'AB ont une double contrepartie, à savoir un recours augmenté aux facteurs travail et terre en substitution aux engrais de synthèse et aux produits de traitement des cultures. Ce processus de substitution est source de rendements moindres en moyenne, en outre plus variables dans le temps et l'espace, et de coûts de production plus élevés que les agriculteurs biologiques pourront 'supporter' s'ils parviennent à mieux valoriser leurs produits sur les marchés et/ou bénéficient d'aides directes permettant, au minimum, de compenser les coûts additionnels du mode de production AB : dans le premier cas, c'est le marché et le consommateur qui assurent (assureraient) la viabilité de l'AB ; dans le deuxième, c'est le budget et le contribuable ; naturellement, les deux possibilités ne sont pas exclusives.

Il apparaît ainsi, sans équivoque, que le premier bénéfice de l'AB est son bilan environnemental positif relativement à l'agriculture conventionnelle. Pour autant, cet avantage est-il suffisant pour justifier l'intervention du régulateur public ? Avant d'apporter des éléments de réponse à cette interrogation à l'aune des enseignements de l'économie publique - nous n'avons pas la prétention d'apporter une réponse définitive, même en se limitant aux seules leçons de l'économie publique ! -, on notera que l'AB présente (peut présenter) d'autres avantages, notamment en termes de santé publique (en premier lieu celle des agriculteurs biologiques, peut-être aussi celle des consommateurs même si la littérature scientifique sur ce deuxième aspect est disons moins consensuelle quant aux effets positifs que celle ayant trait aux bénéfices environnementaux de l'AB), et en termes d'emploi agricole et de contribution de l'emploi agricole à la résorption du chômage et au développement économique des territoires ruraux. Par ailleurs, on ne peut passer sous silence, même si le point ne sera pas davantage détaillé ici, que 'le besoin en terres' de l'AB doit être mis au regard d'une dimension essentielle du développement durable des systèmes agricoles et alimentaires mondiaux, à savoir la capacité de ces derniers à satisfaire les besoins quantitatifs d'une planète qui comptera plus de 9 milliards d'habitants en 2050, soit environ 2,5 milliards de plus qu'aujourd'hui, dans un contexte où l'agriculture pourra en outre être mise à

contribution pour répondre simultanément au défi énergétique liée à la raréfaction des énergies fossiles.³

C'est donc essentiellement au titre de la protection des biens environnementaux que l'intervention du régulateur public dans le domaine de l'AB serait justifiée. Il reste maintenant à analyser les instruments de cette intervention.

2.2. Comment intervenir ? Mesures temporaires et/ou permanentes ? Actions à l'offre et/ou à la demande ?

Selon le ministère français en charge de l'agriculture (2009), « la demande [française] de produits issus de l'AB croît de 10 % par an depuis 1999. Or, l'offre [nationale] de produits issus de l'AB est aujourd'hui insuffisante pour satisfaire cette demande croissante. Les surfaces des 11 970 exploitations agricoles françaises en AB ne représentent que 2 % de la surface agricole. Par défaut d'organisation entre les producteurs et à cause de l'éparpillement des productions, une part significative des produits bio n'est pas valorisée ».⁴ Cette situation a conduit le Ministre en charge de l'agriculture à proposer, dans le cadre de la loi sur le Grenelle de l'environnement, un plan visant au triplement à l'horizon 2012 des surfaces françaises en AB (6 % de la surface agricole utile en 2012). Pour atteindre cet objectif, le plan inclut un soutien budgétaire à la structuration de la filière bio (via la mise en place d'un fonds de structuration doté de 15 millions d'euros sur cinq ans), la mobilisation de la recherche (notamment sous la forme de crédits « recherche »), un soutien accru aux exploitations converties en AB (via le déplaçonnement des 7 600 euros / an / unité des aides agro-environnementales pour les exploitations en conversion vers l'AB et une augmentation de l'enveloppe dédiée, ainsi que la reconduction du crédit d'impôt en 2009, celui-ci étant par ailleurs augmenté) et enfin, l'obligation dès 2012 faite à la restauration collective de proposer dans ses menus 20 % de produits issus de l'AB. Enfin, dans le cadre du bilan de santé de la Politique Agricole Commune (PAC), « une aide spécifique à l'AB sera définie »⁵.

Le plan français en faveur de l'AB, popularisé sous le libellé « AB : objectif 2012 », vise donc à développer la production domestique de produits issus de l'AB via la fixation d'un objectif quantitatif en termes de surfaces dédiées (6 % de la surface agricole utile en 2012) en jouant simultanément sur la demande (via une contrainte d'incorporation de produits issus de l'AB dans la restauration collective) et l'offre (via, de façon générale, un soutien augmenté aux exploitations en conversion vers l'AB et déjà converties à l'AB).

Ce plan peut être analysé à l'aune des enseignements de l'économie publique en raisonnant en trois actes, soit (i) les mesures temporaires, (ii) les actions à l'offre et (iii) les actions à la demande.⁶

Des mesures temporaires ?

La législation en vigueur, en France comme dans de nombreux autres pays, requiert un délai entre la date de la conversion et celle à laquelle le producteur pourra vendre ses produits en se recommandant du mode de production AB. Dans la mesure où le mode de production AB est source de coûts de production augmentés que l'agriculteur ne peut compenser pendant la phase de conversion via une valorisation marchande plus élevée des produits, des aides temporaires de compensation liées à

³ En liaison avec ce point, on notera utilement la moindre consommation d'énergies fossiles, sous forme directe et indirecte, de l'AB relative à l'agriculture conventionnelle.

⁴ Et simultanément, 25 % environ de la consommation française de produits bio est satisfaite par des importations (MAP, 2009).

⁵ A la date de rédaction de cet article, le 06 février 2009, cette mesure, aussi bien dans sa forme que dans les modalités de mise en œuvre, n'est pas encore connue.

⁶ Le plan français en faveur de l'AB est ici mobilisé à titre d'illustration ; l'analyse en trois actes développée ci-après est d'une portée plus générale.

l'impossibilité de profiter de prix supérieurs apparaissent justifiées (logique de compensation de la perte de revenu).

Dans la même logique, des aides temporaires de structuration, pour ne pas dire de construction, de filières biologiques peuvent également être justifiées au nom, en quelque sorte, du soutien à l'industrie naissante. L'argument de l'industrie naissante est un des plus vieux arguments utilisés pour justifier la protection d'industries de la concurrence étrangère (Melitz, 2005). Initialement formulé par Alexander Hamilton et Friedrich List au début du 19^{ème} siècle, l'argument a été formalisé par John Stuart Mill en 1848 qui a défini les conditions de son applicabilité : présence d'effets d'apprentissage dynamiques externes aux firmes de l'industrie naissante, mesures de protection temporaires et viabilité à terme de l'industrie ciblée sans protection. En 1921, Charles Francis Bastable ajouta une quatrième condition, que la somme cumulée des bénéfices nets fournis par l'industrie naissante ainsi protégée soit plus élevée que la somme cumulée des coûts de protection. Par ailleurs, la littérature économique a aussi montré qu'il était préférable, au sens de plus efficace, d'assurer la protection de l'industrie naissante via des subventions à la production relativement à d'autres instruments tels que des droits de douane ou des quotas d'importation qui génèrent des distorsions simultanément à l'offre et à la demande (alors que les subventions à la production ne créent de distorsions qu'à l'offre). Transposé au contexte de l'AB, l'argument de l'industrie naissante peut être invoqué en faisant jouer à l'AB domestique le rôle de l'industrie naissante à protéger et à l'agriculture traditionnelle le rôle de l'industrie étrangère (éventuellement aussi en assignant à l'AB des pays étrangers le rôle de l'industrie étrangère dans la mesure où l'AB des pays étrangers aurait déjà atteint un stade ultérieur de développement et de maturité). Selon cette logique, l'efficacité suggérerait en outre d'agir directement en subventionnant l'AB et non en taxant l'agriculture conventionnelle, conformément à la théorie du ciblage qui recommande de s'attaquer à l'objectif, ici le développement de l'AB domestique, à la source (cf. sous-section 1.2). Encore faut-il que ce développement soit souhaité ou souhaitable.⁷

Par développement souhaité, nous désignons ici un développement lié à une demande marchande qui ne peut être satisfaite au temps présent faute d'une offre suffisante, par exemple parce que les volumes sont trop faibles pour constituer une filière avec des coûts de production 'raisonnables' et par suite des prix 'acceptables' par le consommateur. Dans ce cas, le subventionnement temporaire de l'AB se justifie pendant la phase de constitution des filières, en quelque sorte, de façon à générer des volumes suffisants pour ramener les coûts à des niveaux 'raisonnables' (notamment, par exploitation des économies d'échelle). Cette phase de constitution achevée, en d'autres termes le stade de maturité de l'AB atteint, le subventionnement ne se justifie plus car selon cette première ligne de raisonnement, les produits biologiques restent des biens ordinaires couvrant des besoins privés de consommateurs et c'est au marché de déterminer les niveaux de production de tels biens.

Reste alors à examiner dans quelle mesure le développement de l'AB serait souhaitable, au sens de correspondant à une demande de l'ensemble de la société et non plus des seuls consommateurs des biens issus de l'AB. Cette deuxième 'forme' de développement fait écho aux bénéfices collectifs du mode de production AB relativement à l'agriculture conventionnelle, par suite essentiellement aux bénéfices environnementaux de l'AB relativement à l'agriculture conventionnelle (cf. sous-section 2.1).

Des mesures permanentes ciblées sur l'offre de produits issus de l'agriculture biologique ?

Nul ne contestera que la croissance de la production agricole aux lendemains de la seconde guerre mondiale se soit traduite par une augmentation des dommages environnementaux, dans les pays développés comme dans ceux en développement. L'UE et ses différents Etats membres ne font pas exception, et nombreux seront ceux qui regretteront la prise en compte (trop) tardive et (encore trop)

⁷ On rangera sous la bannière du soutien à l'industrie naissante, le nécessaire développement des actions de formation des agriculteurs en AB, d'organisation et de structuration des activités de recherche, développement et conseil, etc.

timide des aspects environnementaux au niveau des stratégies des acteurs du milieu rural, en premier lieu les agriculteurs, comme des politiques publiques ayant trait, directement ou indirectement, aux activités agricoles, en premier lieu la PAC. Ceci ne signifie pas que l'environnement ne soit pas aujourd'hui au cœur de cette dernière et de son évolution, mais plutôt que les mesures adoptées à ce jour, y compris dans le cadre du bilan de santé 2008, ne sont vraisemblablement pas à la hauteur des défis à relever, notamment en matière de protection des ressources sol et eau, de réduction des émissions de GES d'origine agricole, de protection de la biodiversité et de préservation de paysages ouverts et diversifiés (Guyomard *et al.*, 2008)

Reconnaissant que l'agriculture est à l'origine d'effets environnementaux qui ne transitent pas via les marchés, l'économie publique légitime l'intervention de l'Etat de façon à restaurer l'optimalité, en d'autres termes et plus simplement de façon à ce que les effets externes environnementaux négatifs soient diminués et les effets externes environnementaux positifs soient augmentés jusqu'aux niveaux correspondant aux souhaits de la société (cf. sous-section 1.1). On ne sous-estimera la difficulté de la tâche, pour deux raisons principales.

- En premier lieu parce que l'intensité de l'effet détermine souvent si celui-ci est (peut être considéré comme) négatif ou positif, problème qui renvoie implicitement à une question de droits de propriété (d'usage) comme le montre l'exemple suivant. Si la réglementation en vigueur impose que la teneur du sol en tel métal lourd ne doit pas dépasser un seuil donné et pénalise le producteur agricole en cas de non-respect, cela revient implicitement à supposer que le droit d'utilisation du sol jusqu'au niveau de cette norme n'appartient pas à l'agriculteur, mais à l'ensemble de la société. Si les pouvoirs publics rémunèrent l'agriculteur pour une teneur du sol en ce métal lourd inférieure à la norme, alors tout se passe comme si le droit d'utilisation du sol en deçà de la norme appartient à l'agriculteur. L'évolution de la PAC depuis sa première réforme d'envergure en 1992 peut être analysée en suivant cette logique. L'octroi des aides directes découplées de soutien des revenus et des aides restées couplées à la production (aides du premier pilier) est en effet conditionné au respect de plusieurs directives communautaires, notamment en matière d'environnement, et au maintien des terres dans de Bonnes Conditions Agricoles et Environnementales (BCAE), avec pénalisation des contrevenants. Pour les efforts environnementaux allant au-delà des niveaux minima reflétés par la réglementation et les BCAE, des aides additionnelles peuvent être accordées, en pratique essentiellement par le biais des Mesures Agri-Environnementales (MAE) du deuxième pilier (celui-ci finance aussi des mesures d'adaptation des exploitations et la compensation des handicaps naturels liés à la topographie, au climat, etc.).
- En deuxième lieu parce que même en supposant le problème de frontière entre effet externe négatif et positif résolu, se posent d'autres problèmes de mesure de l'effet externe, de son évaluation économique, d'identification de la contribution individuelle d'un producteur à tel ou tel effet externe, de jointure de 'production des effets externes' (caractéristique impliquant qu'en jouant sur un effet externe, il est plus que vraisemblable que plusieurs autres effets externes seront aussi impactés), de définition d'indicateurs robustes permettant de s'assurer que la politique mise en œuvre est un succès, etc. Dans ce contexte, on notera en particulier que l'évaluation économique des effets externes ne sera très vraisemblablement pas identique dans deux pays distincts, reflétant en cela des préférences différentes dans les deux états.

Compte tenu de l'impossibilité pratique à appliquer la politique optimale dite de premier rang recommandée par la théorie économique, par exemple sous la forme d'une taxation de l'effet environnemental négatif et d'un subventionnement de l'effet environnemental positif, le pragmatisme guidera le choix des mesures à mettre en œuvre. Pour notre part (Guyomard, 2004), nous recommanderons l'emploi de politiques contractuelles de long terme reposant sur 'un cahier explicite des devoirs et des droits' avec

- (i) identification des effets externes négatifs que l'on souhaite réduire et des effets externes positifs que l'on souhaite promouvoir,
- (ii) explicitation des indicateurs permettant le suivi dans le temps des évolutions de ces effets externes,
- (iii) définition des normes réglementaires minimales à respecter et octroi d'aides directes pour les efforts engagés de façon à réduire les effets externes négatifs en deçà des niveaux minima des normes et augmenter les effets externes positifs au-delà des niveaux minima des normes, et
- (iv) explicitation du schéma de pénalisation en cas de non-conformité.

Il nous semble ainsi qu'un soutien budgétaire permanent à l'AB est justifié au titre de son bilan environnemental 'globalement' positif relativement à celui de l'agriculture dite conventionnelle. Implicitement, une telle proposition implique que les droits de propriété et d'usage des biens environnementaux et des ressources naturelles au-delà des niveaux minima reflétés par les normes et les règlements appartiennent aux agriculteurs. Il est alors légitime de rémunérer ces derniers pour les efforts allant au-delà des minima sous l'hypothèse, facile à accepter et très généralement admise, qu'aller au-delà correspond effectivement à un souhait de la société, en d'autres termes que les niveaux désirés de protection des biens environnementaux sont supérieurs aux niveaux minima des normes et des règlements. Ces derniers, en quelque sorte des 'niveaux de référence', ne seront pas (nécessairement) invariants dans le temps. Ils évolueront très vraisemblablement en devenant de plus en plus contraignants car le développement économique d'une nation s'accompagne d'une montée en puissance des exigences minimales en matière environnementale. Ils évolueront aussi en fonction du progrès des connaissances. La contrepartie logique de cette proposition est que de telles aides ne sauraient être réservées à la seule AB. Elles sont en effet versées au titre de la fourniture augmentée de biens environnementaux positifs. Leur octroi sous la forme d'un contrat de longue durée avec identification des indicateurs sur lesquels on appréciera le degré de respect dudit contrat relève d'une logique d'obligation de résultats et non de moyens (alors que l'AB répond à la logique inverse). Il importe donc de ne pas réserver de telles aides environnementales aux seuls producteurs en AB, mais à tous les agriculteurs qui utiliseront pratiques, techniques et systèmes à même de satisfaire le cahier des charges de ce contrat environnemental (et de le démontrer).⁸ Allons un cran plus loin en affirmant qu'un tel contrat ne doit pas être limité aux seuls agriculteurs mais offert à tous les acteurs qui mobilisent les ressources naturelles, dont le sol, et sont à même d'impacter la qualité de l'eau, le niveau de biodiversité, etc. (forestiers, associations environnementales, collectivités territoriales, etc.). Un tel élargissement de la base d'éligibilité est requis de façon à minimiser les coûts globaux de fourniture augmentée des biens environnementaux.

Deux remarques pour terminer. La première est qu'il est possible, et peut-être même souhaitable, d'imaginer des contrats de gradation croissante avec des niveaux d'exigence environnementale également croissants (et des montants d'aides de plus en plus élevés) dans une optique d'élargissement de l'assiette d'offeurs potentiels de ces biens environnementaux augmentés. Cette possibilité pourrait être offerte de façon temporaire selon une logique d'adaptation progressive. La deuxième est que le contrat tel qu'ici défini ne résout pas le problème de l'évaluation économique des effets environnementaux, i.e., le problème du montant qui serait octroyé au titre de la protection et de la fourniture de biens environnementaux. Ici aussi, le pragmatisme suggère une méthode, celle de l'essai / erreur, i.e., la définition d'une phase de transition pendant laquelle les caractéristiques des contrats seraient progressivement révisés et ajustés au vu de leurs résultats.

⁸ La démonstration de la preuve est un point crucial qui suppose de disposer d'indicateurs pertinents, acceptés par tous et faciles à mesurer.

L'analyse développée ci-dessus permet, en retour, de questionner la pertinence d'un objectif minimal de surfaces consacrées à l'AB tel que présent dans le plan français « AB : objectif 2012 ». Notons en premier lieu qu'il s'agit là d'une cible et non d'une politique, i.e., d'un instrument ou ensemble d'instruments. Même si les surfaces minimales en AB sont prioritairement positionnées dans les zones de captage, l'économiste public recommandera d'inverser le raisonnement : d'abord fixer les objectifs en matière de protection et de fourniture des biens environnementaux, ensuite définir les instruments - à l'instar du contrat détaillé dans le paragraphe précédent - à utiliser pour atteindre les objectifs de la façon la plus efficace possible, i.e., la moins coûteuse pour l'ensemble de la société (producteurs, consommateurs et contribuables). Certes, une telle politique est complexe et difficile à mettre en œuvre et il faut prendre garde à minimiser les coûts de cette mise en œuvre, à tous les stades, depuis celui de l'agriculteur jusqu'à celui du régulateur public en charge, en propre ou indirectement via la délégation, du processus de contrôle et de vérification de la conformité. Il est néanmoins plus que vraisemblable qu'elle est plus à même d'atteindre des objectifs environnementaux, en tout état de cause d'apprécier le degré d'achèvement, qu'une politique qui serait jugée à l'aune du seul critère du pourcentage des surfaces consacrées à l'AB.

Des mesures permanentes ciblées sur la demande de produits issus de l'agriculture biologique ?

Du côté de la demande, il y a naturellement nécessité impérieuse d'information du consommateur. Une nouvelle réglementation communautaire en matière d'AB est entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2009. Elle vise à une plus grande harmonisation entre Etats membres des normes de production, des procédures de contrôle et des règles d'étiquetage. En France, la marque (collective) AB est propriété du Ministère en charge de l'agriculture qui en définit les règles d'usage. D'utilisation volontaire, son succès peut être mesuré en référence au baromètre CSA / agence Bio 2008 selon lequel 85 % de nos concitoyens connaissent la marque AB et 84 % l'utilisent comme repère lors de l'achat de produits biologiques. De façon générale, la question posée est celle de la coexistence de dispositifs publics (logo national « AB », logo communautaire « AB ») et privés d'identification des produits issus de l'AB : dans quelle mesure ces dispositifs sont-ils substituables, donc redondants, ou contraire complémentaires ? Dans le premier cas, il y a risque de confusion au niveau du consommateur et gaspillage de ressources ; dans le second, la stratégie de différenciation des produits issus de l'AB est plus efficace. Les campagnes collectives de communication et promotion relèvent d'une même rationalité d'information du consommateur.

L'incorporation obligatoire d'un certain pourcentage de produits issus de l'AB dans les repas de la restauration collective (en pratique, la principale mesure du plan français « AB : objectif 2012 ») vise, de façon simplifiée, à accroître la demande en produits issus de l'AB. On peut légitimement se poser la question de l'efficacité d'une telle mesure dans le contexte français rappelé au début de cette section, à savoir une forte croissance de la demande nationale en produits issus de l'AB que l'offre domestique ne parvient pas à satisfaire, d'où un recours important aux importations. En liaison avec ce dernier point, on soulignera, à regret, la difficulté, pour ne pas dire l'impossibilité, à chiffrer avec précision ces importations, l'Agence Bio fournissant uniquement le nombre d'autorisations d'importation délivrées (nombre qui a plus que doublé entre 2001 et 2007). Encore convient-il de préciser que ces chiffres n'incluent pas les autres Etats membres communautaires !⁹

Depuis plusieurs années, les initiatives visant à augmenter la place des produits issus de l'AB dans la restauration collective, notamment dans les cantines scolaires (initiatives des communes, des

⁹ Comme le note Jacques Caplat (FNAB) (cité dans N. Weiler, 2008, <http://www.bastamag.net/spip.php?article204>), « Il est quasiment impossible d'avoir une connaissance précise de l'origine et des volumes importés, car il n'existe, hélas, aucun recensement spécifique des flux de produits biologiques. Nous ne pouvons que nous baser sur la déclaration volontaire des opérateurs économiques français, ce qui est toujours sujet à caution ».

communautés de communes, des départements, des régions, etc.), se multiplient. Pour autant, en 2007, la place des produits dans la restauration collective ne représente que 0.5 % du marché national de l'AB (Agence Bio 2008). Outre que cette introduction correspond à une attente et à un souhait des parents (à hauteur de 78 % selon l'Agence Bio, Baromètre de consommation, Edition 2007), on soulignera qu'elle est aussi, très souvent, l'occasion d'une réflexion plus globale sur la manière d'assurer les approvisionnements, de préparer et de structurer les repas, d'informations nutritionnelles, etc. Ces deux points positifs renvoient en pratique à l'objectif poursuivi via une mesure d'incorporation obligatoire d'un certain pourcentage de produits issus de l'AB dans la restauration collective.

- S'il est possible de faire la preuve scientifique d'un impact positif sur la santé des consommateurs d'une telle incorporation, cette dernière peut se justifier ; encore faut-il comparer son efficacité à celle d'autres mesures aboutissant au même résultat en termes de consommation de produits issus de l'AB et donc, d'effet positif sur la santé. Selon cette logique, il importe peu que les produits biologiques ainsi consommés soient d'origine domestique ou importés puisque l'objectif se situe 'du côté de la demande' ; en référence à notre grille de lecture de l'économie publique, l'incorporation minimale obligatoire cible la défaillance de marché à la source, i.e., la demande, en visant un 'niveau' augmenté de produits issus de l'AB et donc, un 'niveau' augmenté de santé.
- Mais si l'objectif est, via le développement de l'offre nationale de l'AB, de mieux préserver l'environnement, la théorie économique recommandera, au nom de l'efficacité, d'agir sur l'offre et non sur la demande (cf. supra). On peut néanmoins envisager des mesures temporaires agissant sur cette dernière dans l'objectif d'aider à la création de marchés pour cette offre augmentée de produits biologiques ; on retrouve ici l'argumentaire de l'aide à l'industrie naissante mentionnée plus haut.

On osera ici le parallèle avec la politique communautaire, et sa déclinaison française, de promotion des agrocarburants de première génération. L'objectif initial de la politique était, outre d'assurer une diversification de l'offre énergétique et de réduction de la dépendance aux énergies fossiles importées, de promouvoir une énergie renouvelable présentant un bilan environnemental positif, notamment en termes d'émissions de GES (relativement au pétrole). Ce n'est pas le lieu de discuter ici du bien fondé de la satisfaction de cet objectif via les agrocarburants de première génération. Le point important à souligner dans le cadre de notre analyse est qu'un objectif tout aussi important de la politique de promotion des agrocarburants était (est toujours) le soutien des revenus agricoles, plus spécifiquement ceux des producteurs de grandes cultures fournisseurs potentiels de biomasse végétale pour transformation en éthanol ou en biodiesel. Ici aussi, le régulateur a choisi de jouer sur la demande via des mesures visant à augmenter la part des agrocarburants dans les carburants utilisés pour le transport routier (selon les Etats membres, incorporations minimales obligatoires et/ou détaxations fiscales partielles ou totales des agrocarburants). Mais pour satisfaire l'objectif annexe, mais non accessoire, de soutien des revenus agricoles, il convient que la demande en agrocarburants soit satisfaite en recourant aux productions agricoles domestiques et non aux importations. D'où la fixation de conditions et de normes techniques visant, de manière générale, à favoriser la biomasse végétale domestique au détriment des importations (de matières premières végétales étrangères pour fabrication d'agrocarburants sur le sol domestique et/ou d'agrocarburants produits en dehors de l'UE). D'où aussi la pression des opérateurs agricoles et de leurs gouvernements, au moins dans les Etats membres européens disposant d'une base agricole importante, pour maintenir les protections à l'entrée sur le marché communautaire pour les matières premières agricoles et les agrocarburants. D'où encore la même pression pour la mise en place de certifications appliquées aux agrocarburants étrangers.

Conclusion

On résumera l'analyse sous la forme de quatre enseignements principaux :

- (i) Un soutien public à l'AB est plus que vraisemblablement justifié compte tenu du bilan environnemental positif de l'AB relativement à l'agriculture conventionnelle (et de l'acceptation que le bilan environnemental de cette dernière est négatif relativement à ce que désire la société) ;
- (ii) Ce soutien public doit prioritairement jouer sur l'offre, non pas d'AB, mais de biens / effets environnementaux positifs : en conséquence, il ne doit pas être limité à la seule AB mais inclure d'autres pratiques, techniques et systèmes agricoles pouvant générer la même amélioration environnementale ;
- (iii) Ce soutien public doit être permanent dans la mesure où ces biens environnementaux sont très mal, voire pas, valorisés par les marchés ; il prendra la forme, par exemple, de contrats pluriannuels avec définition explicite des objectifs environnementaux à atteindre, des indicateurs de suivi de réalisation de ces objectifs, des montants accordés et du schéma de pénalisation selon le degré de non-achèvement ;
- (iv) Des aides temporaires pourront en outre être versées, au titre de la conversion (i.e., sur la période pendant laquelle le producteur bio ne peut pas espérer une meilleure valorisation de ses produits sur les marchés par impossibilité réglementaire de se réclamer de l'AB) et aussi au titre de l'argument de l'industrie naissante (aides temporaires à la constitution de filières mobilisant des volumes suffisants de façon à rendre les coûts de production 'raisonnables' ou à la création de marché, le temps que l'industrie naissante qu'est l'AB devienne mature).

Cet article n'a clairement pas couvert tout le sujet, loin s'en faut ! Une analyse plus complète nécessiterait, au minimum, de mieux tenir compte (positivement) de l'impact positif de l'AB en matière d'emploi et (négativement) de son 'besoin en terres'. Par ailleurs, il convient de réfléchir la question du soutien public à l'AB non pas de façon isolée, mais en replaçant la question dans l'ensemble plus vaste de l'ensemble des politiques publiques affectant, directement ou indirectement, l'agriculture de façon générale, l'AB de façon plus spécifique. C'est notamment dans le contexte plus global des objectifs et des instruments de la PAC et de ses réformes qu'il convient de réfléchir au développement de l'AB et des politiques publiques de son développement.

Remerciements : *Un grand merci à Isabelle Savini pour son aide dans la rédaction de cet article.*

Références bibliographiques

- Agence Bio, 2008. L'agriculture biologique française : chiffres 2007. 168 p.
- Butault J.P., Le Mouél C., 2004. Pourquoi et comment intervenir en agriculture ? In : Butault J.P. (Ed.), Les soutiens à l'agriculture : théorie, histoire, mesure, INRA Editions, Paris, p. 11-67.
- De Melo J., Grether J.M., 1997. Commerce international, théories et applications. De Boeck Université, Paris, Bruxelles, 864 p.
- Fullerton D., 2001. A Framework to Compare Environmental Policies. Southern Economic Journal 68, 224-248.
- Guesnerie R., 2006. L'économie de marché. Editions Le Pommier, Paris, 192 p.

- Guyomard H., 2004. Soutien, fonctions non marchandes et multifonctionnalité de l'agriculture. In : Butault J.P. (Ed), Les soutiens à l'agriculture : théorie, histoire, mesure, INRA Editions, Paris, p. 69-84.
- Guyomard H., Chatellier V., Courleux F., Levert F., 2007. La politique de soutien des revenus agricoles dans l'UE: quel avenir pour les droits à paiement unique ? In : Perspectives agricoles en France et en Europe, Rapport du Conseil d'Analyse Economique (CAE) du Premier Ministre, Paris.
- Guyomard H., Le Mouél C., Jez C., Forslund A., Fournel E., 2008. Prospective « agriculture 2013 », résultats et enseignements principaux par thème. INRA, Paris.
- Laffont J.J., 1982. Cours de théorie microéconomique. 1. Fondements de l'économie publique. Economica, Paris, 199 p.
- Melitz M.J., 2005. When and how should infant industries be protected? Journal of International Economics 66, 177-196.
- Ribaudo M., Kuchler F., Mancino L., 2008. Market failures: When the invisible hand gets shaky. Amber Waves 6, 5, 34-39.
- Salanié B., 1998. Microéconomie : les défaillances de marché. Economica, Paris, 231 p.
- Tietenberg T.H., 1973. Controlling Pollution by Price and Standard Systems: A General Equilibrium Analysis. Swedish Journal of Economics 75, 193-203.
- Tietenberg T.H., 2006. Emissions Trading: Principles and Practice. 2nd edition, Resources for the Future Press, Washington, DC, USA, 230 p.
- Varian H., 1992. Microeconomic analysis. 3rd edition, W.W. Norton, New-York, 563 p.