



**AgEcon** SEARCH  
RESEARCH IN AGRICULTURAL & APPLIED ECONOMICS

*The World's Largest Open Access Agricultural & Applied Economics Digital Library*

**This document is discoverable and free to researchers across the globe due to the work of AgEcon Search.**

**Help ensure our sustainability.**

Give to AgEcon Search

AgEcon Search  
<http://ageconsearch.umn.edu>  
[aesearch@umn.edu](mailto:aesearch@umn.edu)

*Papers downloaded from **AgEcon Search** may be used for non-commercial purposes and personal study only. No other use, including posting to another Internet site, is permitted without permission from the copyright owner (not AgEcon Search), or as allowed under the provisions of Fair Use, U.S. Copyright Act, Title 17 U.S.C.*

*Martin WHITBY*, ed., **Incentives for countryside management. The case of environmentally sensitive areas.**

Wallingford, CAB International, 1994, 286 p.

Comme chacun sait, on doit à la ténacité britannique l'insertion du fameux Article 19 dans le règlement-structure de 1985. Repoussée à plusieurs reprises jusque-là, l'idée de rapprocher agriculture et environnement fait ainsi une première apparition timide dans l'imposant appareil réglementaire de la Politique agricole commune. Toléré à l'origine parce qu'il n'ouvrait pas droit à remboursement, l'Article 19 va rapidement se développer dans des règlements successifs. Là encore les Britanniques joueront un rôle central, non seulement dans les négociations, mais en ouvrant la voie par leurs applications pratiques.

C'est à cette expérience britannique d'application des mesures agri-environnementales européennes au travers de leur instrument central, l'ESA (*environmental sensitive areas*) qu'est consacré l'ouvrage édité par Martin Whitby, professeur de *Countryside Management* à Newcastle et l'un des principaux spécialistes de cette question.

L'ouvrage comprend une dizaine de contributions qui présentent les principales expériences de gestion de zones en les différenciant par leurs caractéristiques. Il comporte une introduction de M. Whitby et P. Lowe, complétée par des contributions consacrées à des aspects plus méthodologiques sur l'évaluation et l'instrumentation des mesures.

Dans sa contribution introductive, M. Whitby commence par montrer que le point de départ de cette nouvelle orientation de la politique agricole a pour objet la protection de l'environnement face au mouvement d'intensification provoqué par l'application de la PAC en Grande-Bretagne: la politique des ESA sera la réponse du ministère de l'Agriculture aux critiques déployées par le Secrétariat d'Etat à l'Environnement (DOE) et les associations de protection de l'environnement rural, particulièrement puissantes au Royaume-Uni: Countryside Commission, Nature Conservancy Council, Rural England, etc. Face à la procédure des *Sites of Special Scientific Interest* (SSSI), inaugurée dès 1949, la procédure des *Environmental Sensitive Area* (ESA), plus souple et mieux dotée va se développer en plusieurs vagues successives, en 1987, puis 1988 et enfin 1993 et 1994, différenciant largement la nature des zones concernées, qui couvriront bientôt plus de trois millions d'hectares.

Le contraste est marquant avec l'attitude française qui, après avoir attendu que la procédure devienne co-finançable par les fonds européens (point rapidement acquis dès 1987 sous la pression des opinions publiques européennes) mettra en œuvre ses premiers programmes en 1989 dans une perspective sensiblement différente, celle d'une rémunération des « externalités positives » de l'agriculture. Cette perspective a désormais fait l'objet d'une large adhésion communautaire, avec les mesures d'accompagnement de la réforme de 1992 (R 2078/92).

Les sept études de cas qui sont ensuite présentées fournissent un panorama des différentes situations d'application de la procédure ESA en les distinguant suivant les zones ou les problèmes rencontrés:

- maintien de prairies en zones de grandes cultures: le cas de Suffolk river valley, par N. Russel,

- zones diversifiées, sur sites discontinus et exploitations partiellement concernées : le cas des Pennine Dales, par C. Saunders,
- compatibilité de la procédure avec d'autres types de zonages : le cas de Breckland (L. O'Carroll),
- systèmes à plusieurs niveaux d'engagements en zones de montagne : le cas de North Peak (J. Froud),
- systèmes à paiements spécifiques, au sein de la procédure générale, avec le Breadalbane (S.J. Skerratt),
- zones « sensibles du point de vue culturel » : le cas des Combian Mountains (G. Hughes).

Les contributions qui suivent mettent l'accent sur les questions méthodologiques : la première porte sur l'étude préparatoire de base, déterminant la forme et les objectifs du schéma d'application : le cas de Mourne Mountain en Irlande du Nord (J. Moss). La seconde rend compte d'une évaluation des avantages retirés de la procédure ESA par une méthode d'évaluation contingente appliquée à l'ESA des South Downs, à moins d'une journée de promenade au sud de Londres (K. Willis et G. Garrod). Les résultats obtenus sont très largement favorables à la procédure puisqu'ils donnent un rapport de 5,7 entre les avantages et les coûts retirés. Une estimation en termes de coûts-efficacité donne également des résultats très positifs. Elle repose sur une sorte de « point mort » de la fréquentation, c'est-à-dire le nombre minimum de ménages-visiteurs nécessaires pour contrebalancer les coûts, soit 35 700 personnes sur la base d'un consentement à payer moyen de 25 £ par visite. Ce minimum est inférieur de « plusieurs ordres de grandeur » au nombre des visiteurs effectifs. M. Whitby remarque, avec prudence et raison, qu'il convient de tenir compte de la proximité de Londres et du caractère très touristique de la zone. On peut aussi remarquer avec quelque malice que le consentement à payer (25 £) est proche du fameux « payons 40 \$ et n'en parlons plus » des sceptiques vis-à-vis de la méthode d'évaluation contingente. La troisième contribution, enfin, remplace la procédure ESA dans la panoplie des instruments disponibles et procède à une évaluation comparative détaillée, en particulier de leurs coûts (D. Colman).

Dans sa contribution terminale, M. Whitby reprend brièvement les traits caractéristiques des différentes études de cas. Il nuance par ailleurs les résultats de l'évaluation de l'ESA « South Downs », on l'a vu, en les rapprochant des résultats plus modestes obtenus dans le Somerset par les mêmes auteurs, et en soulignant les éléments de coûts non pris en compte : coûts d'administration, de transaction, etc. De la même manière, M. Whitby qualifie les résultats obtenus par D. Colman, soulignant que la comparaison des différents instruments est « instructive » mais ne saurait être « prescriptive ».

Il développe enfin un certain nombre de questions transversales que pose la procédure et la mise en œuvre des ESA et leur devenir. Il est intéressant d'évoquer brièvement ces différents problèmes.

En premier lieu, il convient d'approfondir les méthodologies d'appréhension de ces expériences, et le lien (ou le retour) à établir entre leur estimation (*ex ante*) et leur évaluation (*ex post*) de manière à mieux analyser les déterminants de l'adhésion des agriculteurs aux contrats proposés. Un problème peut-être plus sérieux encore est celui du décalage entre la mise en œuvre de contrats et le constat de leurs effets sur le terrain, alors même que les contrats ESA ne portent que sur une période de cinq ans. Par la même occasion se pose également

le problème d'une justification et d'une définition claire des objectifs recherchés, spécialement lorsque la taille globale des zones sous contrats s'élargit. L'approche par zonage qui est choisie dans la procédure des ESA, malgré la diversité des cahiers des charges et l'éventuelle diversification des niveaux d'engagement, laisse cette question pendante.

L'auteur soulève ensuite la question de ce que les Britanniques nomment, de manière quelque peu ambiguë, l'« effet de halo », c'est-à-dire les pratiques de compensation que peuvent induire ces contrats : compensation dans l'espace si une exploitation n'est que partiellement concernée par le contrat, et accentuée l'intensification sur les surfaces non concernées, par exemple, ou compensation dans le temps, en choisissant adéquatement les dates d'entrée ou de sortie du programme.

Cela soulève, en dernier ressort, le problème de la pérennité des programmes, tant du point de vue des exploitants que de celui des maîtres d'œuvre et leurs mandants : contribuables et défenseurs de la nature. Contrairement à la procédure des *sites of special scientific interest* (SSSI), plus pérenne et créant des obligations aux exploitations qui remettent en cause le plein exercice de leurs droits de propriété (au sens de *property rights*) en particulier en ce qui concerne les droits d'accès au public. Les contrats de type ESA ne créent aucune présomption de droits pour le public, sinon dans quelques cas un droit d'accès, limité à la période du contrat.

Cela pose plus globalement le problème des perspectives d'évolution de cette procédure dans le contexte général de la politique agricole.

Manifestement le succès de cette procédure, comme en témoigne sa rapide extension, s'accommode bien de l'évolution générale de la PAC vers une orientation plus libérale de la politique des marchés et des soutiens découplés mais si la définition des zones concernées est en principe définitive, les contrats sont souscrits sur une base volontaire, et pour des périodes relativement courtes. Qu'advierait-il dans l'hypothèse de bouleversements importants dans les conditions européennes et internationales de la production et du commerce des produits agricoles ?

\* \* \*

Avec l'expérience des ESA le Royaume-Uni a pris une incontestable avance dans la mise en œuvre des mesures agri-environnementales.

Outre qu'elle est beaucoup plus avancée que l'expérience française, l'expérience britannique des mesures agri-environnementales s'en différencie également dès l'origine par son inspiration : soutenue par une opinion publique et de puissantes organisations très soucieuses de la protection de l'environnement rural, cette expérience n'a pas eu autant qu'en France le souci du soutien des revenus agricoles, spécialement dans les régions les plus menacées de déprise. Elle est aussi, de ce fait, moins diversifiée. Mais elle présente le très gros avantage de son acquis et des analyses qui ont pu en être faites : l'ouvrage édité par M. Whitby constitue donc une source très précieuse d'enseignements, tout particulièrement dans ses parties méthodologiques, dans la synthèse et les réflexions qu'il nous livre dans le dernier chapitre. Il serait souhaitable de disposer au plus vite de synthèses de cette qualité pour d'autres pays de la Communauté.

Jean-Marie BOISSON  
Université de Montpellier I