



MESURES AGRO-ENVIRONNEMENTALES ET PAIEMENTS POUR SERVICES ENVIRONNEMENTAUX



CE QU'IL FAUT RETENIR

Les mesures agro-environnementales (MAE) ont été introduites comme mesures d'accompagnement de la réforme de la politique agricole commune (PAC) de 1992. Elles ont ensuite connu des évolutions, avec notamment l'introduction de MAE territorialisées (MAET) dans la programmation 2007-2013. Parallèlement, les notions de service écosystémique (SE) et de paiement pour services environnementaux (PSE) ont émergé et leur usage s'est renforcé, non seulement dans le milieu scientifique, mais également dans les lieux d'échanges politiques, notamment internationaux.

Les MAE ont été conçues sans référence aux SE et PSE. Toutefois, les discours ont évolué vers l'idée d'une rémunération pour service rendu, sans que cela se traduise encore par la conception d'instruments de politique concrets. Le cas des MAE à obligation de résultats écologiques et non à obligation de moyens pourrait constituer les prémisses d'une meilleure intégration des écosystèmes dans les dispositifs de MAE. Ceci implique de comprendre le fonctionnement des écosystèmes, de connaître les services qu'ils rendent, et aussi les dégâts qu'ils subissent.



Les mesures agro-environnementales (MAE) ont été introduites comme mesures d'accompagnement de la réforme de la Politique agricole commune (PAC) en 1992. La PAC compte deux piliers, le premier concernant les aides directes aux agriculteurs et le second traitant du développement rural. En plus de vingt ans d'existence, les MAE,

faisant partie du second pilier, ont connu des évolutions étroitement liées aux réformes des politiques agricoles européennes et nationales. D'autres dispositifs de la PAC ont introduit la dimension environnementale, comme la conditionnalité des aides du premier pilier aux « bonnes conditions agricoles et environnementales » (BCAE). En matière d'environnement, la réforme de la PAC post-2013 tend à renforcer le verdissement du premier pilier, plutôt que les mesures agro-environnementales du second pilier.

En France, les MAE représentent 450 millions d'euros sur les 1 500 millions d'euros du second pilier (soit 30 %) et 5 % du budget de la PAC en 2011. Les MAE restent donc marginales en termes budgétaires. Cependant, elles méritent attention dans la mesure où elles sont ciblées sur les questions environnementales.

Parallèlement, les notions de service écosystémique (SE) et de paiement pour services environnementaux (PSE) ont émergé et leur usage s'est renforcé, non

seulement dans le milieu scientifique, mais également dans les arènes politiques, notamment internationales. Le terme « service environnemental » employé dans le domaine agricole se réfère à un service rendu par l'agriculteur et qui protège l'environnement. Cette terminologie est utilisée dans un argumentaire général visant à justifier le soutien à l'agriculture. En parallèle et de façon distincte, sont apparus des instruments d'action publique, les PSE, initialement portés par la Banque mondiale avec des projets pilote dans les pays du Sud. Le PSE est défini (Wunder, 2005) comme : 1) une transaction volontaire, où 2) un SE bien défini 3) est acheté par au moins un consommateur 4) à au moins un fournisseur de SE 5) seulement si le fournisseur de SE assure la fourniture de SE (conditionnalité).

Genèse et évolution des MAE

Des effets négatifs de la PAC sont apparus, tant environnementaux (pollution), économiques (surproduction) que budgétaires (croissance non contrôlée des dépenses), liés à l'orientation productiviste. Ces effets négatifs ont conduit à des réformes. En 1985, l'Union européenne a introduit des incitations environnementales : publication du *Livre vert* et adoption de l'article 19 du règlement CEE n°797/85. Cette introduction des aspects environnementaux a été diversement accueillie par les pays de l'Union européenne. En France, depuis 1989, plusieurs dispositifs volontaires et contractuels sont expérimentés, visant à inciter les agriculteurs à maintenir ou adopter des pratiques respectueuses de l'environnement. Aux opérations

groupées d'aménagement foncier (dites OGAF environnement), mises en œuvre en 1985 sur des territoires porteurs d'enjeux, ont succédé, en 1993, des opérations locales agro-environnementales (OLAE), mises en œuvre à l'échelle locale à partir d'un cahier des charges national, puis la prime au maintien des systèmes d'élevage extensif (PMSEE) en 1992, devenue prime herbagère agro-environnementale (PHAE) (2003-2014).

À l'issue de la mise en œuvre des premières mesures, dès 1993, des plans de développement durable (PDD) ont été expérimentés pour répondre aux engagements pris par la France lors du Sommet de Rio en 1992. Il s'agissait de réaliser un diagnostic à l'échelle de l'exploitation pour identifier et mettre en place des actions répondant aux enjeux du développement durable. Ces PDD, caractérisés par une approche à l'échelle de l'exploitation, ont préfiguré les contrats territoriaux d'exploitation (CTE) introduits par la loi d'orientation agricole de 1999 dans le cadre de la réforme de la PAC (introduction du second pilier dédié au développement rural). Les CTE ont pour objectif de soutenir les exploitations s'engageant dans une logique d'agriculture durable, tirant parti des diverses fonctions de l'agriculture. Ils ont été remplacés en 2003 par le contrat d'agriculture durable (CAD), dispositif simplifié et recentré sur des problématiques plus strictement environnementales. Le nouveau règlement de développement rural adopté en 2007 s'est traduit par un abandon des approches globales à l'échelle de l'exploitation agricole, privilégiées dans les CTE puis les CAD. Les MAE ont été redéfinies dans le cadre du programme de développement rural hexagonal

(PDRH) qui décline, en France, le règlement de développement rural européen pour la période 2007-2013.

Les évolutions du dispositif des mesures agro-environnementales, marquées par des approches différentes (filière, territoire, parcelle, exploitation...), se sont accompagnées d'un accroissement progressif des surfaces sous contrat et des budgets alloués. Elles révèlent une volonté d'améliorer l'efficacité des mesures, les dispositifs successifs privilégiant de manière constante une logique de contractualisation, de territorialisation et d'obligation de moyens plutôt que de résultats (en dépit de quelques expérimentations notamment en zone de montagne).

Des dispositifs diversifiés d'inégale influence

Sur la période 2007-2013, les mesures agro-environnementales définies par le PDRH, et ses équivalents dans les départements d'outre-mer (DOM) portent sur quatre problématiques : la protection de l'eau, au regard de la directive cadre sur l'eau (DCE) ; la conservation de la biodiversité, au regard de la directive Natura 2000 ; l'entretien du paysage ; et enfin la protection du sol. Elles sont mises en œuvre dans le cadre d'un contrat de cinq ans entre l'agriculteur et l'État. Ce contrat donne lieu au versement par l'État d'une compensation des surcoûts ou des manques à gagner de l'agriculteur liés au changement de pratiques.

Les MAE sont regroupées en trois types de dispositifs :

- des dispositifs nationaux à cahier des charges national. Il

s'agit notamment de la prime herbagère agro-environnementale en faveur des prairies permanentes ;

- des dispositifs régionaux à cahiers des charges nationaux. Il s'agit notamment de la conversion à l'agriculture biologique (CAB), du maintien de l'agriculture biologique, de la protection des races menacées, ou encore de l'amélioration du potentiel pollinisateur des abeilles ;
- des dispositifs territorialisés construits à l'échelle régionale, les MAE territorialisées (MAET), autour des enjeux de l'eau et de la biodiversité ; leur vocation est de s'appliquer à des territoires ciblés.

Ces dispositifs ont un poids économique et environnemental très inégal. Deux dispositifs ont un fort impact : la PHAE (environ 52 000 dossiers par an) et les MAET (20 000 dossiers par an). Les autres dispositifs concentrent de 1 000 à 10 000 dossiers par an.

La dimension territorialisée des MAET se traduit par plusieurs singularités du point de vue de leur mise en œuvre. Si celle-ci demeure pilotée par les services déconcentrés du ministère chargé de l'Agriculture, les MAET sont toutefois définies pour chaque territoire à enjeux par un porteur de projet local, afin de parfaire leur adaptation au contexte local. Un nombre réduit de mesures doit être sélectionné pour chaque territoire en vue d'améliorer la lisibilité et la cohérence des actions. Chaque cahier des charges est construit à partir d'une combinaison de mesures élémentaires, définies à l'échelle nationale. Le dispositif des MAET favorise l'émergence de porteurs de projets, appelés opérateurs agro-environnementaux, qui apparaissent comme les interlocu-

teurs privilégiés des agriculteurs du territoire en question. Avant 2007, les agriculteurs s'adressaient directement aux services départementaux du ministère de l'Agriculture pour contractualiser les mesures agro-environnementales. Sur la période 2007-2013, les opérateurs agro-environnementaux peuvent être des structures porteuses de projets : associations de protection de l'environnement, syndicats mixtes, collectivités territoriales, Office national des forêts, chambres d'agriculture... Notons que la territorialisation des mesures ne s'est pas concrétisée dans les DOM.

Les MAE sources de SE ?

À la Commission européenne, après des évolutions, les terminologies mentionnent explicitement la référence aux services environnementaux : « Les mesures agro-environnementales sont un élément essentiel du dispositif prévu pour intégrer les préoccupations environnementales à la PAC. Elles visent à encourager les agriculteurs à protéger et à valoriser l'environnement en les rémunérant pour la prestation de services environnementaux¹ ». Cependant, cette idée n'a pas été reprise lors des débats sur la réforme de la PAC post-2013. Plus globalement, la place de l'environnement dans la PAC est une préoccupation forte dans les pays d'Europe du Nord et en Allemagne, mais elle ne rencontre qu'un faible écho en Europe du Sud et de l'Est.

1. http://ec.europa.eu/agriculture/envir/measures/index_fr.htm

Il semble donc que les acteurs en présence se sont appropriés une rhétorique autour de la rémunération des services environnementaux, proche des PSE (mais sans référence explicite aux PSE). Toutefois, cela ne semble pas encore se traduire par une évolution des instruments, en particulier des MAE, ni par la création de dispositifs de PSE. Ce phénomène n'est pas propre à l'Europe : de plus en plus de travaux conduits sur les PSE dans les pays du Sud montrent les mêmes résultats : les PSE représentent une évolution des discours vers une plus grande prise en compte des mécanismes de marché, mais ils se traduisent peu dans les actes. Cela peut aussi révéler la faiblesse de l'assise théorique de la notion de PSE.

En dépit de ces observations, la littérature académique tend à requalifier les mesures agro-environnementales en PSE. Quelles raisons expliquent cette requalification ? Un premier argument tient à la rhétorique des acteurs. La dimension intentionnelle de la fourniture de services environnementaux dans le cadre des MAE est de plus en plus affirmée. En effet, les MAE sont définies par le ministère de l'Agriculture comme des mesures souscrites volontairement par des agriculteurs en faveur de l'environnement. La dimension volontaire n'était pas aussi présente dans le passé, elle s'affirme avec force dans la réforme de la PAC post-2013. Certains syndicats agricoles y voient l'opportunité d'un nouveau marché pour les agriculteurs.

Un deuxième argument tient à l'émergence de nouveaux acteurs : les acteurs intermédiaires et aussi les cofinanceurs, notamment les collectivités territoriales ou les agences de l'eau. Ces



intermédiaires, dont la nature juridique (publique, privée associative) et les modalités d'intervention varient, peuvent être vus soit comme les bénéficiaires du service collectif rendu, soit comme les représentants des intérêts des bénéficiaires directs.

Troisième argument : avec les obligations de résultats et non plus de moyens, la rémunération passe d'une logique de compensation des surcoûts à une logique de paiement pour service rendu.

Le fait de raisonner en termes de service environnemental et de paiement pour services rendus conduit à privilégier une logique volontaire et contractuelle. L'idée de passer d'une logique de compensation des surcoûts et manques à gagner à un principe de rémunération de service rendu était défendue par le ministère français de l'Agriculture comme le montre le rapport Vert *et al.* (2009). Cependant, l'idée n'a

pas été reprise à l'échelle européenne et la mise en œuvre dans des MAE reste limitée à quelques cas, peut-être pionniers, comme les prairies fleuries. De telles évolutions peuvent favoriser la prise en compte des SE dans la mise en œuvre des MAET, voire en constituer les prémisses.

Conclusion

La rémunération des agriculteurs pour la fourniture de services environnementaux est mentionnée dans les MAE, davantage pour la justifier que pour concevoir de nouveaux instruments qui ne seraient plus basés sur la compensation des surcoûts et manques à gagner. La réflexion sur les liens entre MAE et PSE est peu présente. La plupart des MAE reste éloignée des services écosystémiques. Cependant, les expériences de MAE à obligation de résultats plutôt que de moyens sont prometteuses en matière

de prise en compte des écosystèmes, de leur fonctionnement et de leur dégradation par les activités agricoles. Les prairies fleuries en France reposent sur des résultats écologiques et non sur des prescriptions de règles de gestion. Elles ont permis de réconcilier objectifs de conservation de la biodiversité et objectifs et valeurs des éleveurs.

L'effet potentiel des MAE sur les services écosystémiques dépend des processus de gouvernance autour de la mise en œuvre des instruments et notamment de la place des acteurs de l'environnement et de leurs relations avec les acteurs du secteur agricole. La question se pose alors de favoriser ou non l'adaptation locale des dispositifs. Une plus grande proximité permet d'affiner la définition des MAE, mais elle donne davantage prise aux rapports de force locaux.



Pour aller plus loin

La revue *Économie rurale* est une bonne ressource pour approfondir les SE dans la PAC : elle publie régulièrement des articles sur les mesures agro-environnementales. En voici une sélection :

Mormont M. (1996). « Agriculture et environnement : pour une sociologie des dispositifs », *Économie rurale*, n° 236, p. 28-36.

Aznar O., Perrier-Cornet P. (2003). « Les services environnementaux dans les espaces ruraux : une approche par l'économie des services », *Economie rurale*, n° 273-274, p. 142-157.

Chatellier V., Guyomard H. (2011). « Le bilan de santé de la PAC et le rééquilibrage des soutiens à l'agriculture française », *Économie rurale*, n° 323, p. 4-20.

Gassiat A., Zahm F. (2013). « Améliorer la qualité de l'eau : quelle territorialisation ? Exemple des MAE à « enjeu eau », *Économie rurale*, n° 333, p. 85-104.

D'autres revues publient régulièrement sur les MAE, notamment la *Revue d'études en agriculture et environnement* et la revue *Agronomie Environnement Sociétés*.

Nous conseillons également les rapports officiels de la Commission européenne et, en France, ceux du ministère de l'Agriculture et du ministère du Développement durable sur les services environnementaux en France. Voici une sélection de trois rapports :

http://ec.europa.eu/agriculture/envir/measures/index_fr.htm

<http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/017b.pdf>

http://agriculture.gouv.fr/IMG/pdf/doctravail_2_services_environ.pdf

Une vision plus critique de la place de l'environnement dans la PAC peut être trouvée dans le document suivant :

Poux X., Narcy JB., Romain B. (2009). « Réinvestir le saltus dans la pensée agronomique moderne : vers un nouveau front écopolitique ? », *L'Espace Politique*, n° 9, <http://espacepolitique.revues.org/1495>



Repères

our l'action



FICHE

7

MESURES AGRO-ENVIRONNEMENTALES ET PAIEMENTS POUR SERVICES ENVIRONNEMENTAUX



2013. Programme Serena.
Rédaction coordonnée par :
Olivier Aznar (VetAgro-Sup – campus
agronomique de Clermont-Ferrand).
*Ce travail a bénéficié d'une aide
de l'Agence nationale de la recherche
dans le cadre du programme
SYSTERRA, portant la référence
ANR-08-STRA-13.*

