

Mesures agro-environnementales et paiements pour services environnementaux : regards croisés sur deux instruments

Depuis le début des années 1990, la politique agricole commune s'est dotée de divers instruments visant l'adoption de pratiques agricoles favorables à la préservation de l'environnement, en particulier les mesures agro-environnementales (MAE). Dans le même temps, les recherches consacrées à l'estimation économique des services écosystémiques et à leurs modalités de rémunération se sont multipliées, mettant notamment en exergue le concept de paiement pour service environnemental (PSE). Partant de ce double constat, le ministère en charge de l'Agriculture a commandé une étude¹ visant à porter un regard croisé sur les MAE et les PSE en vue de dégager des pistes susceptibles de rendre les MAE plus efficaces et attractives. Cette publication présente les principaux enseignements de cette étude. Elle montre notamment que les PSE constituent un continuum d'instruments dans lequel s'inscrivent les MAE, et souligne les convergences entre ces deux dispositifs, tant au niveau des questions soulevées que des innovations mises en œuvre sur le terrain.

La prise en compte des enjeux environnementaux dans la Politique agricole commune (PAC) s'est étoffée et approfondie depuis la réforme Mac Sharry en 1992. Aujourd'hui, elle se traduit principalement par les obligations réglementaires correspondant à la conditionnalité des aides, par le paiement vert des aides découplées du premier pilier de la PAC introduit lors de la réforme de 2014, et par les mesures agro-environnementales et climatiques (MAEC)².

En parallèle, la science économique s'est emparée du lien entre agriculture et environnement, s'appuyant en particulier sur la notion de « services écosystémiques » (cf. *infra*). Les travaux portant sur ce sujet, ainsi que sur les services environnementaux produits par l'agriculture et leur rémunération, se sont multipliés dans les années 2000 et ont notamment popularisé le concept de « paiement pour service environnemental » (PSE). Une mise en perspective des PSE avec les outils actuels de la PAC n'est toutefois que rarement opérée.

Dans ce contexte, le ministère en charge de l'Agriculture a commandé en 2014 une étude, réalisée par la société de conseil Oréade-Brèche, visant à porter un regard croisé sur les mesures agro-environnementales (MAE), dispositif de politique publique, et les PSE, concept défini par la recherche. Croisant deux champs académiques, celui de l'économie agricole et celui de l'économie de l'environnement, ce travail visait à alimenter les réflexions sur les politiques publiques rémunérant les services environnementaux fournis par les agriculteurs,

en proposant notamment des pistes pour les rendre plus efficaces. En effet, les évaluations des MAE questionnent souvent l'attractivité de ces dispositifs, avançant notamment que le montant des paiements est insuffisant pour inciter à la mise en œuvre de pratiques ou de systèmes favorables à l'environnement³. L'étude devait également analyser en quoi les règles de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) et de la PAC, reposant sur des « surcoûts et manques à gagner », pouvaient contraindre la rémunération associée aux dispositifs agro-environnementaux.

Cette note expose les principaux enseignements de l'étude. Une première section discute les principaux concepts (services écosystémiques ou environnementaux, PSE) et leurs articulations. Notons que l'étude ambitionne d'apporter une contribution aux débats récurrents sur leurs définitions. En s'appuyant sur la littérature et sur des expériences innovantes, les convergences entre MAE et PSE, en termes de méthodes, logiques, etc., sont ensuite dégagées, en accordant une attention particulière à la question de l'incitation monétaire.

1 - Du service écosystémique au paiement pour service environnemental

1.1 - Service écosystémique et service environnemental

Si « service écosystémique » (encadré 1) et « service environnemental » sont parfois utilisés de manière interchangeable, l'étude les distingue, en cohérence avec le cadre

méthodologique de l'Évaluation française des écosystèmes et des services écosystémiques⁴.

Popularisés par le *Millennium ecosystem Assessment* (MEA), les services écosystémiques sont définis comme « les biens et les services (les bienfaits) que les hommes peuvent tirer des écosystèmes, directement ou indirectement pour assurer leur bien-être »⁵.

Le « service environnemental » est quant à lui défini, dans l'étude, comme le service rendu par l'exploitant agricole au sens large⁶ au travers de ses interventions et pratiques qui contribuent à préserver les fonctions écologiques, c'est-à-dire à maintenir voire développer les services écosystémiques. Cette définition permet d'inscrire cette notion dans un cadre d'analyse économique et juridique, en considérant un

1. Duval L. et al., 2016, *Paiements pour services environnementaux et méthodes d'évaluation économique. Enseignements pour les mesures agro-environnementales de la politique agricole commune*, rapport final <http://agriculture.gouv.fr/paiements-pour-services-environnementaux-et-methodes-devaluation-economique>.

2. Les MAEC de la PAC 2014-2020 font suite aux mesures agro-environnementales (MAE) de la PAC 2007-2013. Ces différentes générations sont regroupées par la suite sous le sigle MAE, puisque l'étude s'appuie principalement sur la programmation 2007-2013.

3. Voir notamment Cour des comptes européenne, 2011, *L'aide agro-environnementale est-elle conçue et gérée de manière satisfaisante ?*, 75 p ; Missirian A., 2014, *Paiements pour services environnementaux (PSE) et agriculture. Comment améliorer l'efficacité des mesures agro-environnementales de la PAC ?*, Rapport de stage, MTES.

4. Beyou W. et al., *EFESE - L'essentiel du cadre conceptuel*, 2016, CGDD, MTES <https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/collection-theme>.

5. Millennium Ecosystem Assessment, 2005, *Ecosystems and human well-being*, synthèse, Island press, 155 p.

6. Selon le droit rural français, c'est l'exploitant agricole au sens de la MSA qui peut produire un service environnemental.

« fournisseur » et un « utilisateur » des bénéfices de ce service entre lesquels des contrats (formels ou informels) peuvent être passés.

Le service environnemental matérialise donc le lien entre service écosystémique et pratiques agricoles. Cependant, si les services écosystémiques sont largement influencés par les pratiques des agriculteurs, les interactions entre ces deux ensembles sont complexes et constituent un important champ de recherche en agronomie et en écologie. La quantification des effets sur l'environnement des pratiques reste par ailleurs délicate, d'autant que celles-ci n'impactent jamais un seul service, ce qui a contribué à populariser la notion de « bouquet de services »⁷. Par exemple, la mosaïque des paysages agricoles joue à la fois sur la qualité de l'eau à l'échelle d'un bassin-versant ou la régulation de nuisibles, et sur les services culturels. Dans ce contexte, l'introduction dans la PAC d'outils en vue de préserver l'environnement, en particulier les MAE, peut s'interpréter comme le souhait de rééquilibrer le bouquet de services fourni par l'agriculture, en redonnant de la valeur aux services délaissés au profit de services d'approvisionnement (i.e. production agricole au sens strict).

1.2 - Le concept de paiement pour service environnemental

Au-delà de leur estimation monétaire, la question de la rémunération des services rendus a donné lieu à des réflexions théoriques et des expérimentations sur le terrain, à travers le concept de « paiement pour service environnemental » (PSE), parfois appelé « paiement pour service écosystémique » ou encore « pour préservation des services écosystémiques ».

Ce concept, qui a émergé à la fin des années 1990, a connu un fort engouement. Cet essor est lié à une large reconnaissance de la notion de service écosystémique et à la volonté des acteurs de traduire les interactions homme-nature en mécanismes de marché, reflétant l'espoir des économistes de voir se développer des dispositifs

Encadré 1 - Les services écosystémiques : définition

Plusieurs services sont distingués par le MEA : services d'approvisionnement dont fait partie la production alimentaire, mais également l'eau douce, etc. ; services de régulation stabilisant le climat, la pollinisation, etc. ; services culturels à travers le maintien de patrimoine, support d'activités touristiques, récréatives, etc. Une dernière catégorie de services, « d'appui », également qualifiés de « fonctions écologiques », est nécessaire au fonctionnement des écosystèmes comme le cycle des nutriments, la formation des sols, etc.

L'étude souligne qu'à la fin des années 1990, la notion de « service écosystémique » est utilisée comme plaidoyer en faveur de la préservation de la nature, à l'instar de la publication de Constanza *et al.* (1997)¹³, pour attirer l'attention des décideurs sur les dégradations des écosystèmes.

Cette notion de « services écosystémiques » a soulevé de nombreux débats et présente des limites, comme la minoration de certains écosystèmes en l'absence de bénéficiaires directs (« plus un écosystème est exploité par l'homme, plus il fournira de services [...] »¹⁴).

plus efficaces que les politiques publiques existantes⁸. Comme le soulignent Laurans *et al.*⁹, le succès du concept de PSE a été porté par quelques exemples historiques de transactions volontaires privées ou de mécanismes de régulation publics préexistants : celui de la ville de New York (*Catskills mountains*) ou de l'entreprise Vittel pour prévenir ou réduire les pollutions agricoles des bassins-versants (alimentation en eau), et le programme *Pagos por Servicios Ambientales* sur le reboisement au Costa Rica.

La revue de littérature permet de dresser une liste de critères de qualification des PSE, dont plusieurs sont l'objet de débats¹⁰. Ceux retenus dans l'étude sont les suivants :

- l'aspect volontaire, du point de vue du fournisseur de service, commun à la plupart des définitions, et qui distingue les PSE d'autres instruments d'intervention notamment la réglementation ;

- l'identification précise, d'une part, du service (ou du bouquet de services) écosystémique concerné par le paiement et, d'autre part, de l'effet du changement de pratique sur ce(s) service(s) ;

- la conditionnalité et l'additionnalité, critères clés garants de l'efficacité économique et environnementale du PSE : le paiement n'a lieu que si les exigences environnementales sont respectées (conditionnalité) et doit permettre l'amélioration des fonctions écologiques par rapport à une référence et non par rapport à la situation initiale (additionnalité) ;

- l'aspect incitatif du paiement, peu cité dans la littérature.

En résumé, les PSE peuvent se définir comme « un système transparent pour une fourniture additionnelle de services environnementaux à travers des paiements conditionnels à des fournisseurs volontaires »¹¹. Dans les faits, ce terme est employé pour une grande diversité d'interventions, que Laurans *et al.* distinguent en fonction de qui finance et de l'aspect volontaire ou non du financement¹². Il apparaît que les MAE (encadré 2) s'inscrivent dans ce continuum d'instrument, et peuvent être considérés comme une forme de PSE : les bénéficiaires du service environnemental sont représentés par les autorités publiques (États,

régions, etc.), et les budgets votés expriment un consentement à payer collectif.

2-MAE et PSE, des logiques et des innovations convergentes

Les convergences entre MAE et PSE peuvent être illustrées à partir d'exemples concrets issus d'études de cas. Ces convergences sont relatives au calcul de la rémunération, à ce qui est financé et aux méthodes pour approcher le consentement à recevoir des agriculteurs. Le tableau 1 détaille certains de ces exemples pour les PSE.

2.1 - Comment définir le paiement ?

Quel que soit le type d'instrument retenu (MAE, PSE), un des enjeux est d'être en mesure de déterminer le niveau de rémunération. Versé en contrepartie d'engagements volontaires, le paiement doit attirer un nombre critique d'agriculteurs, à un coût acceptable par la société (consentement à payer) et proportionnel aux bénéfices environnementaux attendus.

Le coût d'opportunité devrait être le montant de rémunération plancher. Il représente le bénéfice potentiel auquel l'agriculteur renonce en mettant en œuvre la (les) pratique(s) exigées. Il s'agit de « compenser les pertes et manques à gagner des agriculteurs », comme le font

7. Elle consiste à « remettre en question la notion de services écosystémiques en tant qu'isolat, et renforce la nécessité d'une approche intégrée des services » (CEREMA, 2013, EFESSE Groupe de travail « écosystèmes urbains »).

8. Karsenty A., de Blas D.E., 2014, « Du mésusage des métaphores, les paiements pour services environnementaux sont-ils des instruments de marchandisation de la nature ? », dans Halpern C., Lascoumes P., Le Galès P. (dirs), *L'instrumentation de l'action publique*, Presses de Sciences Po, pp. 161-189.

9. Laurans Y., Leménager T., Aoubid S., 2011, *Les paiements pour services environnementaux. De la théorie à la mise en œuvre, quelle perspectives dans les pays en développement ?*, AFD, 213 p.

10. Par exemple, certains critères sont souvent peu respectés sur le terrain. Le lien entre services écosystémiques et changement de pratique est rarement établi, ou sinon *a posteriori*. Dans la plupart des expériences, les évaluations de l'additionnalité sont difficiles, ou n'ont pas lieu. Pour certains auteurs, les PSE doivent également poursuivre un objectif d'équité au-delà de leur efficacité environnementale.

11. Tacconi L., 2012, « Redefining Payments for Environmental Services », *Ecological Economics*, 73 (1), pp. 29-36.

12. Laurans Y. *et al.*, *op. cit.*

13. Constanza R. *et al.*, « The value of the world's ecosystem services and natural capital », *Nature*, 387:253-260.

14. Duval L. *et al.*, *op. cit.*, p. 20.

Encadré 2 - Les mesures agro-environnementales (MAE)

Les MAE sont un dispositif contractuel sur plusieurs années, 5 à 7 ans voire plus dans certains cas particuliers. Elles s'adressent aux agriculteurs qui s'engagent volontairement, contre rémunération, à la mise en œuvre de pratiques ou de systèmes de production considérés comme favorables à l'environnement, au-delà de l'obligation réglementaire. Dans le respect du cadre de l'OMC, le paiement versé couvre les coûts supplémentaires et la perte de revenus, ainsi que les coûts induits (autrement dit les coûts de transaction). Chaque État membre présente le détail du calcul du paiement et sa justification auprès de la Commission européenne (CE).

L'étude passe en revue les principales critiques adressées aux MAE portant sur la période 2007-2013 en s'appuyant sur divers travaux d'évaluation aux niveaux national et européen. Parmi ces critiques figure notamment l'insuffisante prise en compte, dans les mécanismes de rémunération, des coûts organisationnels et de transaction.

L'homogénéité des paiements, telle qu'elle est souvent constatée pour les mesures non ciblées géographiquement, n'apparaît pas adaptée à la diversité des exploitations agricoles et de leurs coûts d'opportunité. Les travaux portant sur l'évaluation de l'efficacité environnementale mentionnent souvent le manque de garantie que constitue la MAE, dès lors que celle-ci repose souvent sur une obligation de moyens et non de résultats. Ces travaux soulignent également la faible articulation des MAE avec d'autres instruments de politiques publiques (autres mesures des programmes de développement rural, programme LIFE, etc.).

Pour alimenter la réflexion sur les pistes susceptibles de rendre les MAE plus efficaces et attractives, l'étude analyse, de façon approfondie, certaines MAE innovantes mises en œuvre en Allemagne, Angleterre, Italie, Autriche et Pays-Bas. Ces MAE sont en partie reprises dans la partie 2 de cette publication. Les études de cas en Espagne, Suède et Finlande sont quant à elles moins détaillées.

les MAE. Pour susciter plus d'adhésion, le paiement doit s'approcher du « consentement à recevoir » des agriculteurs, c'est-à-dire le montant minimum à partir duquel ils sont prêts à mettre en œuvre les actions demandées. Ce montant est plus élevé que le coût d'opportunité. Enfin, le montant maximum de rémunération ne pourra être supérieur à la valeur des services environnementaux rendus, qui représente le bénéfice, pour l'ensemble de la société, des engagements environnementaux pris par les agriculteurs.

Les analyses théoriques et des cas pratiques montrent que les montants versés sont rarement estimés à partir des méthodes d'évaluation monétaire des services écosystémiques (cf. encadré 3), hormis la méthode de coûts de remplacement dans les dispositifs visant à améliorer la qualité de l'eau¹⁵. Le plus souvent, les montants sont fixés à partir de l'estimation des coûts d'opportunité, auxquels certains dispositifs intègrent un élément d'incitation supplémentaire au titre du service environnemental (exemple de la qualité du paysage en Suisse où le bonus peut atteindre 25 % de la contribution associée aux prestations). Une autre approche est de fixer la rémunération lors de négociations de gré à gré (échelle locale). Par ailleurs, les modes de financement sont divers : taxes affectées, subventions publiques, impôts, fonds privés, etc. (cf. supra pour les MAE). Quant aux principales conclusions de l'étude sur les contraintes réglementaires du cadre OMC, elles sont reprises dans l'encadré 4.

15. OCDE, 2013, *La fourniture de biens publics agro-environnementaux par l'action collective*, Groupe de travail mixte sur l'agriculture et l'environnement, COM/TAD/CA/ENV/EPOC(2012)11/FINAL. 303 p.

16. OCDE, 2013, *op. cit.*

17. Bernhard S., 2006, *Die Transaktions- und die technischen Kosten des Programms zur Förderung der biologischen Qualität innerhalb der Ökoqualitätsverordnung*, université de Berne.

18. Duval L *et al.*, *op. cit.*, partie 3.2.

19. Laurans Y. *et al.*, *op. cit.*

2.2 - Que rémunèrent les paiements ?

Les dispositifs étudiés (MAE, PSE) rémunèrent, dans leur majorité, les moyens employés plus que les résultats obtenus. Les approches avec obligation de résultat sont rares car délicates à mettre en œuvre, à suivre et à évaluer, avec des coûts de transaction supérieurs¹⁶ (notamment administratifs). Le cas de la Suisse fait exception, avec l'introduction d'un indice de diversité floristique (nombre d'espèces) depuis 2001. Toutefois, selon les évaluations du premier programme, les parcelles engagées avaient souvent un niveau de diversité suffisant avant même application de la mesure¹⁷ ; celle-ci n'incitait pas non plus à aller au-delà du seuil de 6 espèces exigées.

Les mesures à obligation de résultats sont pourtant plébiscitées par les sciences économiques. Elles laissent théoriquement aux opérateurs le choix des moyens à déployer, valorisant leur savoir, et les adaptant aux contextes locaux. Elles impliquent cependant un changement radical dans le partage des risques, en particulier ceux associés à la réalisation de l'ambition environnementale. Dans une mesure à obligation de moyens, la collectivité prend seule le risque de ne pas atteindre l'objectif. Un résultat insuffisant n'affecte pas le paiement de l'agriculteur qui satisfait à son obligation de moyens. C'est l'inverse dans une mesure à obligation de résultats.

Dans les cas étudiés de PSE et de MAE, les objectifs en termes de services écosystémiques sont parfois centrés sur un service, le plus souvent sur la qualité de l'eau, ou sur un bouquet de services. Par exemple, le *Wetland Reserve Program* aux États-Unis vise la protection et la restauration de zones humides, et donc la prévention de l'érosion, des inondations, la préservation de la qualité de l'eau, des sols, des usages récréatifs et du carbone séquestré. Cependant, pour les MAE, le ou les services visés

sont rarement définis dans les programmes de développement rural.

L'analyse des cas pratiques, ainsi que la littérature, montrent que les dispositifs de MAE et PSE soulèvent des débats relatifs à l'additionnalité des dispositifs, à l'équité et à la pérennité des changements. La question de l'additionnalité se pose à la fois pour le financement du maintien de pratiques existantes et pour celui du changement de

Encadré 3 - Mesurer la valeur d'un service

Nombre d'outils existent en économie de l'environnement pour estimer, en termes monétaires, les valeurs associées aux écosystèmes¹⁸. D'après Laurans *et al.*¹⁹, ces évaluations économiques peuvent être utilisées pour la décision (arbitrage, concertation), avoir une valeur « technique » (estimation de la compensation des dommages) ou informative (sensibilisation, justification, argumentaire). Mais pour chacune d'elles, de nombreuses incertitudes rendent les quantifications au mieux indicatives d'ordres de grandeur. Ces incertitudes sont liées à la complexité et au manque de données concernant les impacts des pratiques agricoles sur les services écosystémiques, ainsi qu'à l'interdépendance des services entre eux. Le choix de la méthode employée peut s'avérer délicat pour au moins deux raisons. Tout d'abord, la prise en compte de l'échelle géographique conditionne le choix de la méthode pertinente ; ce point est d'autant plus important que la valeur économique d'un service environnemental rendu sur une zone étendue n'est pas nécessairement égale à la somme des valeurs économiques sur chacune des unités géographiques qui la constituent. En second lieu, calculer le coût de mise en œuvre de l'évaluation est délicat car celle-ci, fortement dépendante des enjeux locaux, nécessite la réalisation d'un grand nombre d'évaluations à l'échelle du territoire. En dépit de ces limites, les évaluations économiques peuvent être utilisées à des fins d'orientation, pour paramétrer des enveloppes budgétaires ou cibler les mesures génératrices du plus grand bénéfice environnemental.

Tableau 1 - Exemples d'études de cas hors MAE

Pays	Suisse	Suisse	États-Unis	Angleterre	Australie	Allemagne
Nom du programme	Contribution à la biodiversité	Qualité du paysage	Conservation Stewardship Programme	River Fowey	Bush Tender	Kooperation
Période	2014-2017	2014-2017	Depuis 2002	2012-2013	Depuis 2001	Depuis 1985
Service(s) écosystémique(s) ciblé(s)	Biodiversité de la faune et de la flore	Préservation du paysage	Qualité de l'air, des sols, de l'eau, des habitats et réduction de la consommation d'énergie	Quantité et qualité de l'eau	Qualité des sols, des eaux et atténuation des émissions	Qualité de l'eau
Obligations de résultats/moyens	Moyens et résultats	Moyens	Moyens	Moyens	Moyens	Moyens
Actions à engager	Maintien et changement de pratiques (conservation)	Maintien et changement de pratiques (conservation)	Maintien et changement de pratiques	Changement de pratiques et investissement	Maintien et changement de pratiques (conservation)	Maintien et changement de pratiques
Zonage	Surfaces éligibles	Zones à valeur environnementale	Zones à valeur environnementale	Zone prioritaire	Zone prioritaire à forte valeur environnementale	Zone prioritaire
Fournisseurs	Agriculteurs	Agriculteurs	Agriculteurs	Agriculteurs	Agriculteurs/propriétaires	Agriculteurs/forestiers
Payeurs	Autorités cantonales (10 %) et fédérale (90 %)		État fédéral	Compagnie South West Water	État de Victoria	Usagers de l'eau (taxe sur la consommation 85 %) et UE (15 %)
Mode de fixation du paiement	Paiement fixe selon le coût d'opportunité et les bénéfices environnementaux Différenciation selon le zonage	Paiement fixe selon le coût d'opportunité et les bénéfices environnementaux Part incitative	Enchère selon le rapport coût/bénéfices environnementaux	Enchère selon le rapport coût/bénéfices environnementaux	Enchère selon le rapport coût/bénéfices environnementaux	Paiement fixe selon le coût d'opportunité Modulation par le niveau de pollution des nitrates

Remarque : pour les PSE, elle s'appuie sur 14 études de cas dans 7 pays, dont 4 européens. Le lecteur pourra se reporter aux annexes du rapport pour plus de détails. Source : Duval L. *et al.*, 2016, Paiements pour services environnementaux et méthodes d'évaluation économique. Enseignements pour les mesures agro-environnementales de la politique agricole commune, rapport final

Encadré 4 - Quelles marges de manœuvre dans le cadre de l'OMC?

L'Accord sur l'agriculture de 1994 engage les États membres de l'OMC à réduire les soutiens internes dans le secteur agricole, et définit des exemptions possibles pour les mesures jugées peu distortives (« boîte verte »). La protection de l'environnement est un des motifs cités. Le paragraphe 12 de l'annexe 2 de l'Accord précise en particulier que « le montant des versements sera limité aux coûts supplémentaires ou aux pertes de revenu », sans détailler les modalités de calcul. L'index analytique de l'OMC (guide des règles et pratiques de l'OMC)²⁰ n'apporte pas davantage de précision, ni la jurisprudence de l'Organe de règlement des différends de l'OMC²¹, ni les réponses aux questions posées par les États membres. Une interprétation stricte de cette règle conduit donc à ne rémunérer que les seuls coûts additionnels générés, à titre d'exemple, par les heures supplémentaires de travail, l'acquisition de matériels spécifiques, la diminution du rendement liée à l'élevage de races moins productives, etc. L'analyse des cadres juridiques de l'OMC et de l'UE montre que les MAE, définies par le règlement de développement rural²², sont une transposition directement inspirée de l'Accord sur l'agriculture de l'OMC. Des marges de manœuvre existent toutefois pour rendre le paiement plus incitatif dans le cadre de la PAC, tout en respectant celui de l'OMC:

- possibilité de dépassement des budgets plafonds à l'hectare définis par la Commission européenne quand les argumentaires techniques permettent de le faire;
- utilisation de modalités de calcul pouvant jouer sur le montant de la rémunération (ex : périodes de références utilisées, modes de calcul - moyenne ou médiane);
- mobilisation de façon systématique de la possibilité de tenir compte des coûts de transaction (20 % des coûts et pertes de recettes, 30 % en cas de groupements) qui peuvent être un frein à l'adoption.

pratiques. Dans le premier cas, ce financement suppose d'identifier des zones où les pratiques ne se maintiendraient pas en l'absence de MAE, de PSE. Dans le cas du changement de pratiques, il suppose de s'assurer d'un bénéfice additionnel des pratiques promues par rapport à celles couramment appliquées (pratiques « standards »). Ce premier débat conduit à un second, touchant à l'équité et à l'attentisme lorsque les subventions sont accordées à ceux qui vont changer de pratiques et non à ceux qui l'ont déjà fait (les précurseurs). La question de la pérennité des changements opérés, quant à elle, peut se résumer ainsi : est-ce que, une fois passée la période d'engagement, les pratiques vertueuses continueront à être mises en œuvre?

2.3 - Comment mieux prendre en compte l'hétérogénéité des situations locales ?

L'étude a identifié, dans les MAE et PSE analysés, des méthodes pour s'approcher des coûts réels d'opportunités des agriculteurs et/ou

20. Voir : Index analytique de l'OMC. Accord sur l'agriculture, http://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/analytic_index_e/agriculture_e.htm.

21. Voir : Indice des différends, http://www.wto.org/french/tratop_f/dispu_f/dispu_agreements_index_f.htm

22. Règlement (UE) n° 1305/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 relatif au soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader), article 28.

23. Travaillait à Oréade-Brèche au moment de la réalisation de l'étude.

de leur consentement à recevoir. Ces approches, ascendantes et ciblées localement, favorisent une estimation des surcoûts et manques à gagner plus proche de la réalité de terrain, une meilleure adéquation entre les cahiers des charges techniques, les contraintes locales et les enjeux environnementaux.

Les premiers dispositifs en ce sens visent à établir les niveaux des paiements à une échelle géographique adéquate et en mobilisant une approche participative, afin d'inciter les opérateurs à révéler l'information sur leur coût d'opportunité. Ils s'accompagnent d'une adaptation des cahiers des charges au niveau régional. Des approches de ce type ont été décrites dans la région des Marches en Italie, et en Allemagne pour les MAE, mais également hors MAE en Suisse, en Australie dans le cadre du programme *Bush tender* et aux États-Unis dans le *Conservation Stewardship Program*. Ces démarches accroissent l'implication des producteurs, facilitent leur prise de conscience des enjeux environnementaux et leur laissent une marge de manœuvre pour établir le contenu technique des mesures. Ces mises en œuvre décentralisées supposent tout de même de définir de manière centralisée les enjeux à cibler et les montants maximums, pour éviter une dispersion des moyens sur un trop grand nombre d'objectifs et des problèmes d'équité des compensations entre zones géographiques.

Une deuxième approche mise en œuvre dans le cadre des MAE passe par un système d'éco-points : les exploitants doivent, pour avoir accès au paiement, atteindre une base minimum de points, et pour cela combiner des mesures. Cette démarche donne une flexibilité à l'exploitant sur les mesures à mettre en place, qui peut donc tenir compte de ses propres coûts d'opportunité. Par la flexibilité qu'elle introduit, elle se rapproche des mesures à obligations de résultats. Les exploitants ont cependant tendance à s'orienter vers les mesures les moins ambitieuses, dans le contexte de leur exploitation, dans les deux cas étudiés en Autriche et en Angleterre (MAE ELS - *Entree Level Scheme*). Par ailleurs, les dispositifs nécessitent un montage complexe afin de définir les points associés à chaque mesure.

Un troisième ensemble de dispositifs est celui des « enchères inversées », très peu employées dans le cadre des MAE. Seul le dispositif pour accéder aux MAE HLS (*High level system*) en Angleterre s'en approche, même si une mise en concurrence n'est pas pratiquée. Les projets sont sélectionnés en fonction des bénéfices environnementaux attendus, selon le choix de mesures proposées par l'agriculteur, et de la situation environnementale de son exploitation. En revanche, elles sont employées dans ce pays hors du cadre des MAE, notamment sur des enjeux de qualité de l'eau, par exemple avec le projet *River Fowey* mettant en compétition des agriculteurs. Elles sont également employées aux États-Unis dans le *Conservation Stewardship Program* ainsi qu'en Australie dans le programme *Bush Tender*. Le paiement est soit une composante de l'enchère, soit fixe (enchère inversée). Ces approches supposent donc la mise en place d'index assez complexes de comparaison des offres, ainsi que des dispositifs

pour éviter la collusion entre offreurs. Elles sont utiles pour révéler le consentement à payer, mais sont difficiles à mettre en œuvre et peuvent se révéler non pertinentes lorsqu'un effet de masse est requis. Elles peuvent aussi nécessiter des adaptations quand un effet de continuité du service est souhaité (bonus en cas de continuité des parcelles par exemple).

* *
*

Les MAE s'inscrivent dans un continuum d'instruments relevant des approches de type PSE et visant à fournir des services environnementaux. Si l'objectif initial de l'étude était de s'inspirer des exemples de PSE pour améliorer le caractère incitatif des MAE, le travail réalisé souligne de nombreuses convergences tant dans les questions soulevées et les débats associés, que dans les innovations mises en œuvre sur le terrain. Entre autres, le montant de la rémunération, au cœur de l'étude, repose le plus souvent sur un calcul de coûts d'opportunité, qu'il s'agisse de MAE ou d'autres PSE. L'étude identifie également des marges de manœuvre pour rendre le paiement plus incitatif dans le respect du cadre de l'OMC.

Les études de cas mettent également en lumière les facteurs de succès des politiques publiques visant la rémunération de services environnementaux en agriculture. Parmi ceux-ci figurent la bonne explicitation du lien entre pratiques agricoles et services écosystémiques, ou encore le ciblage pertinent des mesures (aire géographique, ensemble des parties prenantes). Enfin, pour favoriser l'adhésion des agriculteurs, l'étude souligne la nécessité de prendre en compte d'autres facteurs non monétaires (ex : accompagnement de l'agriculteur à tous les stades de la contractualisation, articulation avec d'autres dispositifs, FEADER ou réglementaires).

Élise Delgoulet

Centre d'études et de prospective

Lise Duval²³, Solenn Leplay

Oréade-Brèche

Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation
Secrétariat Général

Service de la statistique et de la prospective

Centre d'études et de prospective

3 rue Barbet de Jouy

75349 PARIS 07 SP

Sites Internet : www.agreste.agriculture.gouv.fr

www.agriculture.gouv.fr

Directrice de la publication : Béatrice Sédillot

Rédacteur en chef : Bruno Héralut

Mel : bruno.herault@agriculture.gouv.fr

Tél. : 01 49 55 85 75

Composition : SSP

Dépôt légal : À parution © 2017