



Philippe Méral et Denis Pesche (dir.)

Les services écosystémiques Repenser les relations nature et société

Éditions Quæ

9 - Mesures agro-environnementales et paiements pour services environnementaux

Olivier Aznar, Xavier Augusseau, Muriel Bonin, William's Daré, Mélanie Décamps, Christophe Déprés et Jérôme Queste

Éditeur : Éditions Quæ
Lieu d'édition : Éditions Quæ
Année d'édition : 2016
Date de mise en ligne : 8 février 2021
Collection : Nature et société
EAN électronique : 9782759231362



<http://books.openedition.org>

Édition imprimée

Date de publication : 26 mai 2016

Référence électronique

AZNAR, Olivier ; et al. 9 - Mesures agro-environnementales et paiements pour services environnementaux
In : Les services écosystémiques : Repenser les relations nature et société [en ligne]. Versailles : Éditions Quæ, 2016 (généré le 11 juin 2021). Disponible sur Internet : <<http://books.openedition.org/quæ/26642>>. ISBN : 9782759231362.

9

MESURES AGRO-ENVIRONNEMENTALES ET PAIEMENTS POUR SERVICES ENVIRONNEMENTAUX

Olivier Aznar, Xavier Augusseau, Muriel Bonin,
William's Daré, Mélanie Décamps, Christophe Déprés,
Jérôme Queste

Les mesures agro-environnementales ont été introduites comme mesures d'accompagnement de la réforme de la politique agricole commune de 1992. Cette réforme a profondément modifié la politique européenne de soutien à l'agriculture : des aides directes aux agriculteurs ont été instaurées à la place du soutien des prix. En coupant le lien entre le montant des aides reçues par un agriculteur et ses rendements, ceci a limité les efforts d'intensification. En parallèle, les mesures agro-environnementales ont eu pour but de rémunérer les agriculteurs qui s'engagent volontairement à préserver l'environnement. En plus de vingt ans d'existence, les mesures agro-environnementales ont connu des évolutions étroitement liées aux réformes successives de la politique agricole commune.

Ces mesures sont mises en œuvre dans le cadre d'un contrat de cinq ans entre l'agriculteur et l'État qui donne lieu au versement par l'État d'une compensation des surcoûts ou des manques à gagner de l'agriculteur liés à la mise en œuvre d'un changement de pratique. Le versement par l'État peut se lire soit comme une subvention en regard d'une externalité positive⁹⁵, soit comme un contrat entre un agriculteur et l'État. Il ne s'agit pas d'un versement automatique, car l'agriculteur souscrit volontairement à une mesure agro-environnementales.

95. Il y a externalité positive lorsque les actions d'un agent bénéficient involontairement à d'autres agents (producteurs ou consommateurs) sans que l'agent émetteur ne reçoive de compensation financière par les agents récepteurs de cette externalité.

À l'heure actuelle, un débat existe pour savoir si les mesures agro-environnementales peuvent être requalifiées comme des PSE. En effet, la notion de PSE émerge et son usage se renforce, non seulement dans le milieu scientifique, mais également sur le plan politique, notamment international (chapitre 1). Avec le terme de service environnemental employé dans le domaine agricole, il s'agit d'un service rendu par l'agriculteur en vue de protéger l'environnement, terminologie utilisée dans un argumentaire général visant à justifier le soutien à l'agriculture. Il émerge ainsi un instrument d'action publique inspiré de ce concept, les PSE promus par la Banque mondiale et par d'autres acteurs avec des projets pilotes dans les pays du Sud (Wunder, 2005) (chapitre 8).

Dans ce contexte d'évolution des mesures agro-environnementales d'une part, et d'émergence sur la scène internationale des concepts de service écosystémique et de PSE d'autre part, ce chapitre vise à explorer les relations entre ces différents concepts. Il se base sur une série d'entretiens auprès des gestionnaires des mesures agro-environnementales, ainsi que sur une revue de la littérature (articles scientifiques et rapports d'étude, littérature grise sur les mesures agro-environnementales). Le chapitre présente dans une première partie l'évolution des mesures agro-environnementales depuis leur création en 1985. Dans la seconde partie, nous débattons des liens entre les mesures agro-environnementales et les PSE.

L'ÉVOLUTION HISTORIQUE DES MESURES AGRO-ENVIRONNEMENTALES

La politique agricole commune, mise en place en 1962, a rapidement atteint les objectifs qui lui étaient fixés en termes de productivité et de sécurisation des approvisionnements agricoles. Les premiers effets négatifs, liés à l'orientation productiviste adoptée en 1962, de cette politique sur les plans environnemental (pollution), économique (surproduction) et budgétaire (croissance non contrôlée) ont déclenché une série de réformes de la politique agricole commune depuis 1971.

En 1985, l'Union européenne a introduit des incitations environnementales par le biais de l'adoption du règlement CEE n°797/85. Ce règlement contenait un article qui a donné naissance aux mesures agro-environnementales. Il s'agit de l'article 19 qui traite des aides nationales aux zones sensibles « ayant un intérêt reconnu du point de vue de l'écologie et du paysage ». Cet article constitue alors une disposition secondaire et restreinte, dans un contexte de réduction des excédents des productions agricoles (Pellegrini, 1995). Cette intrusion de l'environnement a été diversement accueillie par les pays de l'Union européenne. Le processus de transfert de cette réglementation européenne en droit national montre une grande divergence entre les pays du nord de l'Union européenne et ceux du sud quant à l'importance accordée aux incitations environnementales (Facchini, 1999).

Sur cette base, la France a expérimenté des dispositifs volontaires et contractuels visant à inciter les agriculteurs à maintenir ou à adopter des pratiques respectueuses de l'environnement.

LA PRIME À L'HERBE, UNE SUBVENTION POUR UNE EXTERNALITÉ POSITIVE

La prime à l'herbe (ou prime au maintien des systèmes d'élevage extensifs) a été instaurée à l'échelle nationale en 1993. Cette prime à l'herbe visait globalement à subventionner l'élevage extensif, dans une logique de rémunération des externalités positives. Elle subventionnait de façon indifférenciée l'ensemble des élevages présentant un taux de chargement (densité animale par hectare) conforme à un cahier des charges. Cette prime, classée parmi les mesures agro-environnementales, ne concernait que la France, mais Brau-Nogué *et al.* (2001) rappellent que des dispositifs voisins existaient dans d'autres pays (Autriche, *Länder* du sud de l'Allemagne par exemple). L'agriculteur s'engage, au titre de la prime à l'herbe, à respecter certaines pratiques de gestion de l'espace et de production de services environnementaux : entretien des prairies, taux de chargement entre 0,3 et 1,4 « unité gros bétail » par hectare, fertilisation limitée. Elle s'adressait plutôt aux éleveurs de montagne qu'aux éleveurs situés en plaine. Avec 102 000 contrats signés en 1998, la prime à l'herbe a touché 5,5 millions d'hectares, soit près de la moitié des prairies françaises, essentiellement dans les grands massifs montagneux et l'Ouest de la France. 50 % des bénéficiaires étaient situés dans le Massif central. Au titre de ses acquis positifs, on avance souvent que la prime à l'herbe a permis le maintien des prairies, concourant ainsi à l'entretien des paysages. Si la prime à l'herbe a parfois été présentée comme une subvention déguisée à l'élevage, elle n'était que très faiblement connectée à la politique de l'élevage. Lui a succédé la prime herbagère agro-environnementale de 2003 à 2014. À partir de la programmation 2014-2020, ce dispositif est intégré dans l'indemnité de compensation de handicap naturel. Cette indemnité s'adresse aux éleveurs extensifs de montagne : cela met l'accent sur les contraintes qui pèsent sur l'exercice de l'agriculture de montagne et sur le fait que ce type d'agriculture produit des externalités positives.

ÉMERGENCE ET MONTÉE EN PUISSANCE DE DISPOSITIFS LOCALISÉS

Aux opérations groupées d'aménagement foncier, mises en œuvre en 1985 sur des territoires à enjeux fonciers, ont succédé les opérations locales agro-environnementales, mis en œuvre en 1993 à l'échelle locale à partir d'un cahier des charges national. Elles ont été conçues dans le cadre du volet d'accompagnement national de la réforme de la politique agricole commune,

datant de mai 1992. Les opérations locales agro-environnementales ont ainsi concerné 28 000 exploitations agricoles en 1997.

En parallèle, de 1993 à 1997, des plans de développement durable ont été expérimentés pour répondre aux engagements pris par la France dans le cadre du Sommet de la terre de Rio de Janeiro en 1992. Ils consistaient à réaliser un diagnostic à l'échelle de l'exploitation pour identifier et mettre en place des actions visant à répondre aux enjeux du développement durable. Ces plans de développement durable, conçus à l'échelle de l'exploitation, ont concerné 700 exploitations agricoles. Les plans de développement durable ont préfiguré les contrats territoriaux d'exploitation introduits par la Loi d'orientation agricole de 1999.

En 1999, le second pilier de la politique agricole commune est créé : il concerne la politique de développement rural, alors que le soutien des marchés constitue le premier pilier. Le contrat territorial d'exploitation est une politique française, mais elle s'intègre dans le second pilier, en soutenant les exploitations s'engageant dans une logique d'agriculture multifonctionnelle. Les exploitations s'engageant dans un contrat territorial d'exploitation signaient un contrat pour un volet environnemental (au titre des mesures agro-environnementales) et un volet économique (au titre des investissements productifs). 40 000 exploitations avaient signé un contrat territorial d'exploitation en 2003.

Le contrat territorial d'exploitation a été remplacé en 2003 par le contrat d'agriculture durable, dispositif simplifié et recentré sur des problématiques environnementales (Urbano et Vollet, 2005). Le règlement de développement rural adopté par l'Union européenne en 2007 s'est traduit par un abandon de ces approches globales à l'échelle de l'exploitation agricole privilégiées dans les contrats territoriaux d'exploitation, puis dans les contrats d'agriculture durable. Les mesures agro-environnementales ont été redéfinies à l'échelle de la parcelle dans le cadre du programme de développement rural hexagonal, qui décline en France métropolitaine le règlement de développement rural européen pour la période 2007-2013, et dans les versions régionales de ce programme pour les départements d'outre-mer (Réunion, Martinique, Guadeloupe et Guyane).

Sur la programmation 2007-2013, les mesures agro-environnementales s'inscrivent dans quatre problématiques : la protection de l'eau (au regard de la directive cadre sur l'eau), la conservation de la biodiversité (au regard de la directive Natura 2000), l'entretien du paysage et enfin la protection du sol. Tous les ans, 20 000 agriculteurs s'engagent volontairement dans des mesures agro-environnementales, selon trois types de dispositifs :

– des dispositifs nationaux à cahiers des charges nationaux. Il s'agit de la prime herbagère agro-environnementale, en faveur des prairies permanentes, et de la mesure agro-environnementales rotationnelle, favorisant la rotation des cultures ;

- des dispositifs régionaux à cahiers des charges nationaux : il s'agit notamment de la conversion à l'agriculture biologique, du maintien de l'agriculture biologique, de la protection des races menacées ou encore de l'amélioration du potentiel pollinisateur des abeilles ;
- un dispositif territorialisé conçu à l'échelle régionale : les mesures agro-environnementales territorialisées visant les enjeux eau et biodiversité ; leur vocation est de s'appliquer à des territoires ciblés.

Pour la programmation 2015-2020, des mesures agro-environnementales et climatiques sont mises en place. Elles se situent dans la même logique que les mesures agro-environnementales de la génération précédente, avec un ciblage sur certaines zones et certains enjeux. Le ciblage des enjeux est élargi à la question climatique, mais les principes restent les mêmes (Poux, Faure et Villien, 2015). Deux types de mesures sont proposés : des mesures agro-environnementales et climatiques dites « système », visant un engagement global d'une exploitation (dans une logique proche de celle des contrats territoriaux d'exploitation de début 2000) et des mesures à l'échelle de la parcelle. Les mesures systèmes visent un changement global de l'exploitation ou le maintien de systèmes cohérents afin de répondre à plusieurs enjeux environnementaux. Les mesures à l'échelle de la parcelle visent à traiter un problème spécifique de la façon la plus efficace possible.

Dans la programmation 2015-2020, deux dispositifs en faveur de l'environnement sont introduits dans le premier pilier : d'une part, le renforcement de la conditionnalité des aides du premier pilier aux bonnes conditions agricoles et environnementales, d'autre part, un paiement vert pouvant représenter jusqu'à 30 % de l'enveloppe des aides directes du premier pilier. Ces deux dispositifs viennent renforcer les mesures agro-environnementales qui relèvent quant à elle du second pilier. Le verdissement du premier pilier représente une enveloppe budgétaire plus importante que celle des mesures agro-environnementales et climatiques. Ainsi, dans la politique agricole commune actuelle, la tendance est au renforcement du verdissement du premier pilier, plus qu'au recentrage sur les mesures agro-environnementales du second pilier.

UN BILAN CONTRASTÉ

En France, sur l'ensemble de la période 2007-2013, les mesures agro-environnementales ont représenté environ 4,2 milliards d'euros sur les 48,9 milliards d'euros de politique agricole commune, soit moins de 9 % du budget total. Ainsi, les mesures agro-environnementales pèsent modestement en termes budgétaires. On retrouve tout au long de l'histoire des mesures agro-environnementales une dichotomie entre les dispositifs à faible valeur écologique ajoutée, mais couvrant des surfaces importantes, et des mesures ciblées et induisant des plus grands changements de pratiques,

mais très peu adoptées par les agriculteurs. On peut observer ce phénomène en France métropolitaine comme dans les départements d'outre-mer. Les évaluations successives conduites sur les mesures agro-environnementales montrent un effet mitigé de ces mesures, avec d'importants effets d'aubaine pour les mesures les moins contraignantes, notamment les mesures herbacées (Chabé-Ferret et Subervie, 2013 ; Uthes et Matzdorf, 2013).

Ces évolutions successives du dispositif des mesures agro-environnementales ont été marquées par un certain tâtonnement dans les approches privilégiées (filières, territoire, parcelle, exploitation, etc.). Aujourd'hui, elles se recentrent de plus en plus sur des surfaces ciblées présentant des enjeux environnementaux reconnus (eau, biodiversité, climat).

Les mesures agro-environnementales territorialisées.

Nous détaillons le dispositif des mesures agro-environnementales territorialisées car sa dimension territorialisée se traduit par un certain nombre de singularités du point de vue de sa mise en œuvre. Si elles sont toujours pilotées par les services déconcentrés du ministère de l'Agriculture, les mesures agro-environnementales territorialisées sont définies, pour chaque territoire à enjeu (eau ou biodiversité), par un porteur de projet local de manière à 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. Chacun des cahiers de charges de ces mesures est conçu à partir d'une combinaison d'engagements unitaires définis à l'échelle nationale. Le dispositif des mesures agro-environnementales territorialisées favorise l'émergence de porteurs de projet, appelés opérateurs agro-environnementaux, qui apparaissent comme les interlocuteurs privilégiés (et non plus seulement les services départementaux du ministère de l'Agriculture) des agriculteurs dont les exploitations sont localisées sur les territoires à enjeux (eau ou biodiversité). Les opérateurs agro-environnementaux peuvent être des structures porteuses de projet issues du monde associatif de la protection de l'environnement, de syndicats mixtes, de collectivités territoriales, de l'Office national des forêts, des chambres d'agriculture, etc. Ils contribuent alors activement à la promotion et à la contractualisation de la mesure. Cependant, signalons une forte hétérogénéité selon les territoires : par exemple, la territorialisation des mesures ne s'est concrétisée dans les départements d'outre-mer qu'à la Réunion où elle a finalement été abandonnée en 2012.

Elles révèlent une volonté d'améliorer l'efficacité des mesures, les dispositifs successifs privilégiant une logique de contractualisation et de

territorialisation. Ces dispositifs territorialisés se rapprochent progressivement d'une logique de PSE, car ils ciblent certains enjeux précis. Mais, à la différence du modèle théorique des PSE (Wunder, 2005), les mesures agro-environnementales territorialisées ne sont pas financées principalement par les bénéficiaires (par exemple les consommateurs d'eau potable), mais par des subventions européennes et étatiques.

QUELS LIENS ENTRE MESURES AGRO-ENVIRONNEMENTALES ET PAIEMENTS POUR SERVICES ENVIRONNEMENTAUX ?

À l'échelle de la Commission européenne, les terminologies mentionnent explicitement la référence aux services environnementaux. Ainsi, le site internet de la Commission européenne présente les mesures agro-environnementales de la façon suivante⁹⁶ en 2015 :

« Les mesures agro-environnementales sont un élément essentiel du dispositif prévu pour intégrer les préoccupations environnementales à la politique agricole commune (Pac). Elles visent à encourager les agriculteurs à protéger et à valoriser l'environnement en les rémunérant pour la prestation de services environnementaux ».

À l'échelle européenne, on observe globalement une affirmation croissante de la fourniture de services environnementaux par les agriculteurs dans le cadre des mesures agro-environnementales. À l'échelle nationale, ces mesures sont aujourd'hui définies par le ministère de l'Agriculture comme des mesures souscrites volontairement par des agriculteurs en faveur de l'environnement.

On assiste, enfin, à l'émergence de nouveaux acteurs : les acteurs intermédiaires (voir encadré), mais aussi les co-financeurs, notamment les collectivités territoriales ou les agences de l'eau qui peuvent être vues comme les représentants des intérêts des bénéficiaires directs. Par exemple, dans le cadre des mesures agro-environnementales territorialisées concernant la protection de l'eau, les agences de l'eau les cofinancent avec l'Union européenne car elles représentent les usagers du service d'eau potable (elles sont financées par des redevances des usagers).

Avec les obligations de résultat et non plus de moyens, la rémunération passe d'une logique de compensation des surcoûts et/ou des manques à gagner 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 un mode de régulation ou d'action fondé sur une logique volontaire et contractuelle. Cette logique a fait l'objet de débats

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

et de réflexions au niveau du ministère de l'Agriculture français comme le montre le rapport Vert et Colomb (2009), ainsi que les entretiens que nous avons conduits au ministère (Valette *et al.*, 2012). Le ministère de l'Écologie a également produit en 2009 un document qui invitait à favoriser la rémunération de services environnementaux à travers la politique agricole commune. Ce document ayant déplu aux acteurs de l'agriculture, il a rapidement été retiré du site internet du ministère de l'Écologie.

UNE LOGIQUE DE RÉMUNÉRATION QUI ÉVOLUE VERS DES PAIEMENTS POUR SERVICES ENVIRONNEMENTAUX ?

La notion de paiement a évolué dans le cadre du dispositif des mesures agro-environnementales : peut-on pour autant parler de rémunération des agriculteurs au titre de la fourniture de services environnementaux ? Cette notion de paiement fait, en soi, débat. Est-ce que le paiement perçu par les agriculteurs au titre de leur participation à la politique des mesures agro-environnementales peut être vu comme un paiement pour un service environnemental rendu par l'agriculteur à la société ? Deux approches sont ici convoquées pour tenter de répondre à la question : celle des juristes et celle des économistes. Les juristes s'attachent à qualifier la forme de relation qui s'établit entre les agriculteurs et les pouvoirs publics à cette occasion : peut-on parler de contrat au sens juridique du terme ? Et, si oui, est-ce un contrat de rémunération d'un service environnemental ? Quant aux économistes, ils s'intéressent aux modalités de fixation du prix du service et de contractualisation : la rémunération offerte est-elle suffisamment incitative ? Des mécanismes concurrentiels comme ceux, par exemple, des enchères jouent-ils un rôle dans l'attribution des fonds publics ?

Des mesures agro-environnementales conçues initialement comme une aide publique classique

Sur le plan juridique, l'idée de payer des agriculteurs en contrepartie d'engagements environnementaux trouve sa genèse en 1985 avec la publication du Livre vert européen et l'adoption de l'article 19 du règlement CEE n°797/85, qui ont contribué à instaurer un régime communautaire d'aides aux pratiques agricoles respectueuses de l'environnement. En 1992, le règlement n°2078/92 concernant des méthodes de production agricole compatibles avec les exigences de protection de l'environnement et d'entretien de l'espace naturel étend ce régime à l'ensemble du territoire. Le paiement se concrétise alors par une contractualisation volontaire sur cinq ans en contrepartie d'engagements agro-environnementaux pris par l'agriculteur. La notion de paiement est ici entendue dans le sens d'aides ou de soutiens publics. Les modalités du paiement doivent être en conformité avec les règles de l'Organisation mondiale du commerce afin d'éviter les distorsions de concurrence entre États (Oréade-Brèche *et al.*, 2015). Cette contrainte

est reprise dans le règlement européen de développement rural qui précise que le paiement agro-environnemental ne doit pas « surcompenser les agriculteurs au-delà de leurs coûts additionnels de mise en œuvre et de leur éventuel manque à gagner ».

Quant au niveau des paiements, tout comme dans la nature et dans le contenu des engagements pris, ils ne peuvent être totalement librement négociés et discutés par la profession agricole elle-même⁹⁷, *a fortiori* au niveau individuel par les agriculteurs. Une asymétrie forte existe entre les parties signataires : l'État d'un côté et les agriculteurs de l'autre. Doussan, Thanneberger-Gaillarde et Thiébaud (2000) avaient déjà souligné, lors de l'instauration des contrats territoriaux d'exploitation, le paradoxe dans l'utilisation du terme de contrat [territorial d'exploitation] dans la Loi d'orientation agricole de 1999.

Finalement, le paiement est d'abord considéré comme une aide publique en contrepartie d'engagements. Il relève du régime des soutiens publics encadré réglementairement par l'Union européenne et l'Organisation mondiale du commerce. Les textes parlent plus généralement de « paiements en contrepartie d'engagements agro-environnementaux et climatiques des agriculteurs » (termes repris dans le Règlement développement rural ou RDR III de 2013⁹⁸).

Vers un paiement conçu comme la rémunération d'un contrat de service environnemental ?

Une interrogation forte porte sur le caractère incitatif du paiement accordé aux agriculteurs dans le cadre des mesures agro-environnementales. Comme le suggèrent Bureau et Thoyer (2014, p. 75), un raisonnement strictement économique voudrait que le paiement proposé se situe nécessairement entre « le montant maximal que la société est prête à payer pour bénéficier de ce service (la valeur qu'elle accorde à ce service) et le montant minimal que l'agriculteur consent à toucher » pour adopter le cahier des charges environnemental. Ce « consentement à recevoir » dépend des coûts qu'il aura à subir (en termes d'achat de matériel, d'efforts d'apprentissage ou de perte de rendement), mais aussi de « sa perception des risques qu'il prend et même de sa motivation pour participer à la fourniture de biens environnementaux ». Dès lors, toujours selon Bureau et Thoyer (2014), rien n'empêcherait de considérer le contrat agro-environnemental comme une transaction dans

97. Cette affirmation est cependant à nuancer dans la mesure où certaines mesures agro-environnementales *ad hoc* de niveau régional, comme par exemple les mesures agro-environnementales territorialisées pour la canne, sont conçues en étroite collaboration avec la profession et les planteurs de canne à sucre (sources : Direction de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt de la Réunion).

98. Règlement (UE) N°1305/2013 du Parlement européen et du conseil du 17 décembre 2013.

laquelle la société « achète » un service environnemental à l'agriculteur, donc comme une forme de PSE.

À cela, les juristes rétorquent que le fait de qualifier juridiquement les engagements des agriculteurs bénéficiaires de paiements agro-environnementaux de service environnemental conduit à mettre le service au cœur du contrat ; celui-ci constituerait alors l'objet, dans la mesure où le service détermine les obligations de chacune des parties (Hermon et Doussan, 2012).

D'une part, cette évolution change la nature des obligations de l'agriculteur qui ne s'engage pas seulement à respecter un cahier des charges mais devient responsable de la fourniture d'un service (identifiable, mesurable), sous peine de vider le contrat de son sens. Or, comme le montrent Hermon et Doussan (2012), le service est bien souvent introuvable (on rémunère un changement de pratiques et le service environnemental supposé rendu est difficile à identifier), voire on observe des « paiements hors-service » (le paiement ne correspondant pas à la valeur du service environnemental fourni mais calculé en fonction des coûts supportés par l'agriculteur).

D'autre part, le glissement vers les PSE est de nature à changer le régime juridique des fonds publics attribués puisque le paiement ne serait plus considéré comme « un soutien public mais comme la rémunération d'un service et dès lors relever plutôt du régime des services d'intérêt économique général (SIEG) au sens du droit de l'Union » (Hermon et Doussan, 2012 p. 282). En conséquence, les paiements agro-environnementaux devraient logiquement sortir du cadre de la politique agricole commune pour être soumis aux règles de la concurrence.

Ainsi, le flou qui entoure actuellement l'identification de ces services, tant du point de vue de l'objet du paiement (que rémunère-t-on ?) que de leur régime juridique (celui des aides publiques s'inscrivant dans le cadre réglementaire fixé par l'Union européenne pour le développement rural, lui-même contraint par le droit international de l'Organisation mondiale du commerce), constitue « autant d'obstacles pour considérer les PSE comme de véritables [contrats] de service » (Hermon et Doussan, 2012 p. 279). Le dispositif européen des mesures agro-environnementales demeure donc fondé sur la notion de compensation des coûts (surcoûts ou manques à gagner) des agriculteurs plutôt que sur celle de la rémunération du service environnemental fourni par l'agriculteur.

LES MESURES AGRO-ENVIRONNEMENTALES : UNE LOGIQUE DE SUBVENTION

Même si des débats ont eu lieu lors de l'élaboration des règles pour les mesures agro-environnementales sur la période 2014-2020, l'idée de paiement pour service rendu n'est pas reprise dans les textes qui instaurent les mesures agro-environnementales et climatiques au niveau européen.

Par exemple, la position officielle du gouvernement français n'était pas de défendre l'idée de PSE en lien avec les mesures agro-environnementales. En effet, la question de l'environnement est abordée dans ces débats, non pas tant autour des mesures agro-environnementales, mais autour du verdissement du premier pilier (Rutz, Schramek et Von Urff, 2012). Plus globalement, une analyse des débats au sein de différents États membres montre que la place de l'environnement dans la politique agricole commune est une préoccupation forte dans les pays d'Europe du Nord et germanique, mais ne rencontre qu'un faible écho en Europe du Sud et de l'Est (Bouquet, 2012 ; Rutz, Schramek et Von Urff, 2012). Le rapport de force entre les acteurs agricoles et les acteurs de l'environnement aboutit à une prédominance de la perspective agricole classique, plus centrée sur la prééminence de la production agricole que sur la protection de l'environnement.

Il demeure une forte ambiguïté des mesures agro-environnementales actuelles : poursuivent-elles un objectif de soutien au revenu ou un objectif environnemental ? Ces deux objectifs sont présentés conjointement depuis la genèse des mesures agro-environnementales (Ansaloni, 2015) et leur conjonction demeure l'objet de fortes controverses (Berriet-Sollic, Déprés et Vollet, 2003 ; Berthelot, Chatellier et Colson, 1999 ; Kuhfuss *et al.*, 2012). Certains acteurs s'opposent à la notion de service environnemental. Ainsi, lors d'un entretien, un représentant d'un syndicat agricole explique : « Cela menace l'unité du monde agricole ». L'évolution du cadre européen montre que l'on reste dans la logique surcoût/manque à gagner, et non pas dans celle de la rémunération d'un service. Dans la grande majorité des cas, le principe de rémunération reste différent pour les mesures agro-environnementales et les PSE (Baylis *et al.*, 2008). Cela traduit une évolution des mesures agro-environnementales qui se situent, aujourd'hui, à un stade intermédiaire entre une logique de subvention (exemple de la prime à l'herbe) et une logique de contractualisation bilatérale visant à faire rémunérer l'agriculteur par le(s) bénéficiaire(s) du service environnemental rendu (logique dont se rapprochent les mesures agro-environnementales territorialisées).

CONCLUSION

Au total, il semble que certains acteurs impliqués dans les réformes successives de la politique agricole commune se soient appropriés une rhétorique autour de la rémunération de services environnementaux proche de celle des PSE (mais sans référence explicite à ces derniers), mais cela ne semble pas encore se traduire par une évolution des instruments, en particulier des mesures agro-environnementales. Celles-ci sont basées sur la compensation de surcoûts et de manques à gagner. La rémunération des agriculteurs pour la fourniture de services environnementaux est davantage mentionnée comme une justification générale que pour la conception

concrète des instruments. Ainsi, les mesures agro-environnementales correspondent à une position intermédiaire entre une logique de subvention et une logique contractuelle dans la mise en œuvre de politique environnementale.

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 reflètent une évolution des discours vers une plus grande prise en compte des mécanismes de marché, mais ils prennent, dans la réalité, des formes très diverses (chapitre 8). S'il existe bien une rhétorique sur les services écosystémiques en Europe, celle-ci n'est pas explicitement intégrée dans la conception de la politique agricole et de ses instruments. Il semble donc abusif d'affirmer que la logique des mesures agro-environnementales est de rémunérer des services environnementaux. Pour cela, il serait nécessaire de penser plus avant les changements qu'induirait une telle intégration de la notion de service écosystémique dans la politique agricole, non seulement au niveau de la rémunération de l'agriculteur, mais également sur la nature des engagements qu'il prend.

Là encore, une inflexion majeure vers la notion de PSE voudrait que l'on passe non seulement de mesures demandant une obligation de moyens à des mesures demandant une obligation de résultat, dans un esprit de contrat pour service rendu, mais que la présence d'un intermédiaire, à l'échelle du territoire, se renforce. Or, le débat sur la marchandisation de la nature reste ouvert (Maris, 2014) et l'engagement des acteurs de l'environnement (en particulier les Parcs naturels régionaux ou les Conservatoires d'espaces naturels) est encore limité, alors qu'ils jouent un rôle positif sur la participation des agriculteurs lorsqu'ils sont effectivement associés au dispositif (Décamps, 2011 ; Lastra-Bravo *et al.*, 2015).

Enfin, cela supposerait que les mesures agro-environnementales, aujourd'hui essentiellement financées par le contribuable (européen et français), bénéficient davantage de la participation directe des bénéficiaires/consommateurs du service rendu grâce, par exemple, à la participation renforcée des collectivités territoriales ou des agences publiques en charge de l'eau ou de la biodiversité.