

Le concept de Paiement pour Services Environnementaux causera-t-il à nouveau préjudice au volet environnemental de la PAC ?

Le concept de Paiement pour Services Environnementaux (PSE) est très présent dans les débats sur la prochaine PAC post 2020 mais tend à éclipser les mesures agro-environnementales et climatiques (MAEC) qui constituent pourtant un type de PSE intégré à la PAC depuis près de 20 ans. Pour certains de leurs promoteurs, les PSE sont censés être supérieurs aux MAEC car s'inscrivant dans une logique d'obligation de résultat et étant plus incitatifs pour les agriculteurs : une étude commanditée par le ministère de l'Agriculture français montre que cela est loin d'être avéré. Au contraire, par ses répercussions budgétaires sur les MAEC et la vaine tentative de redonner une légitimité aux aides découplées en les verdissant, la promotion du concept de PSE a plutôt été défavorable au volet environnemental de la PAC lors de la précédente réforme. Et avec la proposition d'une baisse de 25% du budget du second pilier de la PAC, source de financement des MAEC, les principaux ingrédients semblent réunis pour que cela le soit à nouveau dans la prochaine PAC.

C'est bien connu, l'enfer est pavé de bonnes intentions et les débats sur la prochaine réforme de la Politique Agricole Commune (PAC) n'échappent pas à la règle. La mise en avant du concept de Paiement pour Services Environnementaux (PSE) pourrait à nouveau se montrer contre-productive à une meilleure prise en compte de l'environnement dans la PAC, car paradoxalement, la promotion de ce concept se fait en défaveur des approches contractuelles — les mesures agrienvironnementales et climatiques — qui constituent pourtant un instrument reconnu pour accompagner les agriculteurs dans la transition environnementale¹. Pourquoi ? C'est ce que nous expliquons dans cet article.

1 Il y a déjà des PSE dans la PAC : les mesures agri-environnementales et climatiques (MAEC) !

¹ Cf. notamment les évaluations ex post du Programme de Développement Rural Hexagonal 2007-2013 https://www.reseaurural.fr/sites/default/files/documents/fichiers/2017-10/2017 rrf rapport synthese evaluation ex post PDRH 2007 2013 fr.pdf

A mesure que les débats avancent sur la prochaine PAC, on entend assez fréquemment des prises de positions d'experts ou de décideurs réclamant que la PAC puisse rémunérer les agriculteurs pour les services environnementaux qu'ils rendent. Cela est même parfois présenté comme une nouveauté voire une rupture majeure avec l'orientation actuelle. Les mesures agri-environnementales sont une composante à part entière de la PAC depuis le début des années 2000. Elles ont d'ailleurs été rebaptisées mesures agri-environnementales et climatiques (MAEC) lors de la réforme de 2013. Et si l'on reprend l'une des définitions les plus largement acceptées du concept de PSE, à savoir celle adaptée de Tacconi (2012)², « un système transparent pour une fourniture additionnelle de services écosystémiques à travers des paiements conditionnels à des fournisseurs volontaires », alors les MAEC sont clairement des PSE. Un récent rapport commandité par le ministère de l'Agriculture au bureau d'études Oréade-Brèche va dans ce sens et situe les MAEC parmi les 4 grands types de PSE³.

Promouvoir le concept de PSE dans la PAC n'est donc pas nouveau. Mais cela constitue le principal cheval de bataille des partisans de la réduction de la PAC à une politique environnementale appliquée à l'agriculture. Leur argument principal, « public money for public good » c'est-à-dire de « l'argent public pour les biens publics », revendique même que la protection de l'environnement et le concept d'internalisation des externalités environnementales — qu'elles soient positives (aménités paysagères par exemple) ou négatives (pollution diffuse) - constituent l'unique justification de l'intervention publique en agriculture. C'est malheureusement aller un peu vite en besogne, et passer sous silence les autres défaillances de marchés à la base notamment des crises économiques agricoles, qui justifient tout autant une intervention publique correctrice. Il est d'ailleurs assez remarquable que certaines ONG environnementalistes prennent leur distance vis-à-vis de cette réduction de la PAC à une politique environnementale appliquée à l'agriculture dans la mesure où elles en appellent de plus en plus à améliorer les conditions économiques et sociales des agriculteurs comme passage obligé pour enclencher la transition des systèmes agricoles. Difficile en effet de prendre les risques liés à un changement de pratiques ou de système de production quand on est en situation de survie économique!

2 On associe PSE à une logique de résultat, logique qui n'est pas opérationnelle

On trouve également chez la plupart des promoteurs des PSE l'idée que, contrairement aux MAEC qui reposent pour l'essentiel sur une obligation de moyens, les PSE permettraient d'intégrer dans la PAC une logique de résultats. Comme le montre également l'étude d'Oréade-Brèche, les choses sont loin d'être aussi simple. Les liens entre changements de pratiques et les services rendus par les écosystèmes sont très complexes. Cela implique un risque d'échec important indépendamment des efforts consentis par l'agriculteur qui ne peut pas maitriser tous les facteurs en jeu. De plus, les résultats en termes d'amélioration des milieux naturels se mesurent le plus souvent à une échelle supérieure à celle de l'exploitation agricole : la qualité de l'eau s'évalue à l'échelle d'un bassin versant et non à la parcelle. De la sorte, on ne peut le plus souvent pas individualiser les résultats et les coûts de transaction et d'auto-contrôle sont potentiellement énormes s'il s'agit de coordonner les agriculteurs d'un même territoire.

Le stockage du carbone dans le sol constitue l'un des rares services environnementaux dont on puisse individualiser les résultats : il suffit de faire des analyses de sols. Pour autant, alors que le

1 rue Madame – 75 006 Paris - <u>www.agriculture-strategies.eu</u> - @AgriStrategies - + 33 1 56 58 51 50

² Voir Tacconi, L., 2012. Redefining Payments for Environmental Services, Ecological Economics, 73 (1), pp. 29-36.

³ http://agriculture.gouv.fr/paiements-pour-services-environnementaux-et-methodes-devaluation-economique

stockage du carbone est l'une des rares externalités de production à pouvoir être internalisée via le marché des quotas carbone, quel intérêt y aurait-il à intégrer cette dimension dans la PAC et y associer un paiement public ?

3 En l'état la PAC ne permet pas d'aller au-delà de la règle des surcoûts et manques à gagner.

Aujourd'hui, les évolutions de la PAC sont surdéterminées par les règles de l'accord agricole de l'OMC de 1994. La prise en compte de l'environnement n'y échappe pas. Aussi pour satisfaire aux critères de la boite verte de l'OMC, le montant des aides qu'un agriculteur peut recevoir au nom de la protection de l'environnement ne peut pas dépasser les surcoûts et les manques à gagner qu'il aura à supporter en s'engageant dans une pratique vertueuse. La logique sous-jacente à cette règle est de ne pas pouvoir utiliser l'argument environnemental pour soutenir de manière détournée le revenu des agriculteurs.

Dès lors, quand certains mettent en avant les PSE comme le moyen d'aller plus loin que les MAEC que l'on juge comme n'étant pas assez incitatives pour les agriculteurs, on oublie que cette règle des surcoûts et manques à gagner n'est pas propre aux MAEC mais est valable pour l'ensemble de la PAC. Cela dit, un résultat de la même étude d'Oréade-Brèche attire l'attention : les montants associés aux MAEC seraient, en France notamment, déjà bien en deçà de leur niveau maximum et ce d'autant plus qu'une majoration de 20% pour prendre en compte les coûts des démarches administratives pour les agriculteurs est déjà autorisée.

Aussi, le faible caractère incitatif des MAEC et surtout la faiblesse des montants alloués à ce type de mesures (environ 4% du budget de la PAC en France) sont principalement imputables à des arbitrages politiques et non à des contraintes techniques liés aux instruments de type MAEC.

4 Le discours pro-PSE vise à cautionner le verdissement des aides découplées au détriment des MAEC

Introduit dans le débat budgétaire préalable à la définition du budget 2014-2020, le « verdissement » des aides découplées consistait à conditionner 30% de l'enveloppe de 1^{er} pilier au respect de critères environnementaux allant au-delà de la réglementation : maintien des prairies, diversité des assolements et surfaces d'intérêt écologique (haies, arbres isolés, bandes enherbées le long des cours d'eau, etc.). Ainsi, s'il respecte ces trois critères, chaque agriculteur reçoit un paiement vert représentant 30% des aides découplées qu'il percevait précédemment. A priori, les défenseurs de l'environnement ne pouvaient qu'applaudir des deux mains.

Dans les faits, ils ont été plus que déçus car l'ambition des seuils associés aux trois critères fut faible, aucun Etat membre n'ayant cherché à imposer des contraintes fortes à ses producteurs déjà touchés par la crise des revenus, et les dérogations aux principes se sont multipliées. De plus, établir des seuils uniques sur des critères aussi génériques sur un ensemble de territoires aussi divers que les campagnes européennes était une gageure : par exemple, quel sens y a-t-il à conditionner une aide au maintien des prairies permanentes à ceux qui n'en ont pas ? Un récent rapport de la Cour des comptes européenne⁴ au titre explicite « Le verdissement : complexité accrue du régime d'aide au revenu et encore aucun bénéfice pour l'environnement » confirme l'inefficacité du verdissement des aides découplées: donner deux objectifs (soutien au revenu et protection de l'environnement) à un même instrument (les aides découplées), c'est comme courir deux lièvres à la fois, on n'atteint pas

1 rue Madame – 75 006 Paris - <u>www.agriculture-strategies.eu</u> - @AgriStrategies - + 33 1 56 58 51 50

UNE EXPERTISE ENGAGÉE

⁴ https://www.eca.europa.eu/fr/Pages/DocItem.aspx?did=44179

grand-chose! Le verdissement des aides découplées prend ainsi les traits d'une tentative de « greenwashing » ⁵!

En dépit de l'échec du verdissement des aides découplées, les MAEC et la défense de leur budget ne semblent pas avoir trouvé davantage de soutien dans le débat sur la prochaine PAC. Au contraire, dans les propositions de la Commission pour la PAC post 2020, le verdissement a été remplacé par des aides aux « éco-dispositifs » (« eco-scheme » en anglais) qui vise à financer les agriculteurs qui choisissent de s'engager dans des pratiques bénéfiques pour le climat et l'environnement ... qui restent à définir. La proposition réglementaire indique seulement qu'il s'agira d'aides à l'hectare devant respecter la règle des surcoûts et manques à gagner. S'il n'est pas fait référence aux PSE à proprement parler dans le projet de règlement, on retrouve cependant la même logique qui prévalut avec le verdissement de 2013, c'est-à-dire un basculement de l'objectif de protection de l'environnement dans le premier pilier de la PAC en défaveur du second pilier et des MAEC. Les propositions budgétaires le confirment d'ailleurs : alors qu'une baisse de 16% de l'ensemble du budget agricole est proposée, c'est une chute de 25% du budget du second pilier qui s'annonce.

En conclusion, nous reprendrons les propos d'Albert Camus : « mal nommer les choses c'est ajouter au malheur du monde ! » Si attrayante soit-elle pour le néophyte, la sémantique des PSE dessert plus qu'elle ne sert le renforcement du volet environnemental de la PAC. Cela a déjà été le cas lors de la précédente réforme, cela risque de l'être davantage lors de la prochaine. Les MAEC ont pourtant fait la preuve que des contrats où les agriculteurs s'engagent pour cinq ans sur un cahier des charges pour faire évoluer l'ensemble de leur système de production vers la durabilité sont un outil efficace dès lors que les moyens financiers sont à la hauteur. Elles risquent à nouveau de faire les frais d'une vaine tentative de verdir le premier pilier de la PAC pour redonner une légitimité à des aides découplées qui, versées indépendamment des prix et des pratiques de production, ne pourront jamais en avoir. Mais quitte à succomber à l'appel de la nouveauté peut être vaudrait-il rebaptiser les MAEC en Contrats de Transition Environnemental et Energétique (CTEE) pour les rendre plus visibles dans les débats, c'est en tous cas ce que nous faisons dans nos propositions « Pour une réforme en profondeur de la PAC dans un cadre multilatéral à renouveler »⁶.

Frédéric Courleux

Le 25 Septembre 2018

⁶ Voir http://www.agriculture-strategies.eu/wp-

content/uploads/2018/06/Note Reference Strategique Consensus Reforme PAC 250518-1.pdf

1 rue Madame – 75 006 Paris - www.agriculture-strategies.eu - @AgriStrategies - + 33 1 56 58 51 50

⁵ Voir en particulier FNE « PAC 2015-2020 : du verdissement au greenwashing »: https://www.fne.asso.fr/publications/politique-agricole-commune-pac-fne-livre-son-analyse