



Des MAE aux PSE, à la recherche d'une efficacité économique, sociale et territoriale?

Conférence Université du Mans campus de Laval 17 mars 2017



Michel Pech

INRA SMART-LERECO Agrocampus-ouest Rennes

Plan

- La mise en œuvre des MAE (contexte, rapide historique et constat)
- Les PSE (contexte, définitions, exemples)
- La diversité des biens produits par l'agriculture
- Les PSE et l'exemple des coopératives agricoles (à la recherche de l'efficacité économique, environnementale et sociale)
- Points à débattre et conclusion...

Partir de trois considérations majeures...

- Ce qui était considéré comme inépuisable est désormais perçu comme fragile,
- La génération présente a les moyens d'altérer irrémédiablement, ce qui lui est confié à titre transitoire (biodiversité, fertilité du sol, climat, ...)
- Liens entre aspects économiques et environnementaux, notamment coût environnementaux et financiers des surproductions (PAC) et non internalisation du coût des pollutions.

d'où la nécessité d'une politique AE...

Depuis 1985 (art 19 R.797/85), 1992 R.2078/92 (agri-environnement), 1999 (LOA CTE, MFA), 2003 (CAD), 2006 (MAE), 2013 (MAET), 2015 (MAEC), etc...

25 ans de politiques A-E et des évolutions pas toujours efficaces, pourquoi?

La défaillance du marché

Pour bon nombre de biens environnementaux, il n'existe pas de marché (qualité de l'air, biodiversité, etc...)

Ceci conduit souvent à considérer ces biens comme gratuits et à les surexploiter
(Biens/choses communes pouvant être utilisés pas tous, mais acquis par personne)

Ce dysfonctionnement/ défaillance du marché (échec quant à la protection de l'environnement) provient de la sous estimation et de la non prise en compte des coûts environnementaux générés par l'activité des acteurs concernés

L'économiste parle *d'externalité* pour désigner ces situations où les décisions d'un agent économique affectent un autre agent sans que le marché intervienne

La défaillance de l'Etat

Principe : Quand le marché est défaillant l'Etat doit inciter les agents économiques à adopter des comportements conformes à l'intérêt collectif (législation, fiscalité).

Il existe trois types de défaillances de l'Etat:

1/ Absence d'une politique adéquate,

2/ Les biens environnementaux sont souvent des biens publics (non exclusion, non rivalité) et aucun Etat ne peut résoudre seul ces problèmes (effet de serre, etc...),

3/ La résolution de nombreux problèmes nécessite **d'énormes quantités d'informations**, cette information est éparpillée, ce qui rend l'action de l'administration centrale difficile (observatoires, asymétrie d'information, contrat incomplet), d'où absence d'obligation de résultat et donc rémunération modeste...

Trois types de MAEC en 2017

- 1 Des MAEC nouvelles répondant à une **logique de "système"**, engageant l'orientation de l'exploitation.
- 2 Des MAEC répondant à des **enjeux localisés** : qualité de l'eau, biodiversité, zones humides... (ex : Zones Natura2000, bassins d'alimentation de captages), à partir d'une combinaison d'engagements unitaires, comparables aux anciennes MAET ;
- 3 Des MAEC répondant à l'objectif de **préservation des ressources génétiques** : dispositifs pour les races menacées animales et végétales et dispositif apiculture. Chaque région choisit ses MAEC et en définit les zones d'application avec enjeux et objectifs identifiés.
Dans chaque zone, un "opérateur reconnu" accompagne la souscription des MAEC.

Quels sont les instruments juridiques les mieux adaptés à la gestion de ces mesures?

i) Des règles de police

Quand changement d'échelle => contrôles impossibles
(l'efficacité d'une réglementation est proportionnelle aux sanctions préconisées)

ii) Des procédés de servitudes administratives

Coût élevé => non application de la politique => inefficacité économique, environnementale et sociale (cf. protection des captages)

iii) De la procédure contractuelle

Acte unilatéral négocié => « contractualisation », puis imposé... (MAE /Eco conditionnalité, gel des terres) l'agri n'a aucun intérêt à divulguer de l'information à l'Etat (application restrictive de la théorie des contrats (cf. contrats Etat/agriculteurs (MAE), puis aujourd'hui contrats agriculteur/organisme, firme privé [PSE, Vittel] pour les mêmes objectifs)



Les Paiements pour services écosystémiques et ou environnementaux

Les PSE ne se substituent pas aux MAE: vers une recherche réelle de liberté contractuelle (obligations, rémunération, partenaires?)

Des éléments de contexte

Les politiques publiques traditionnelles n'ont pu réduire le rythme de détérioration de la biodiversité

Présence d'externalités; *i.e.* que marché et (puis)Etat sont défaillants

Coûts de la détérioration de l'environnement sont supportés par la société (coût social) et ne sont pas intégrés dans le prix des produits (coût privé): non PPP!

Incitation (de l'Etat) à la recherche de mécanismes innovants (susceptibles de mobiliser des fonds privés)

Retard du paiement des aides MAE (DRAF- Région – ASP)

Distinction entre service écosystémique et services environnemental



Services écosystémiques: services rendus gratuitement de la nature à l'homme (Millenium Ecosystem Assessment, 2005), avec une valeur (Costanza, 1997)
Exemple : la photosynthèse (les hommes retirent des bénéfices des écosystèmes)

Service environnemental: service rendu par des hommes à d'autres hommes au travers de l'amélioration de l'environnement, gratuitement ou non.
Exemple : l'épuration de l'eau, la séquestration du carbone par les haies et ZH

Trois grandes conceptions des services

	Définition	Lien avec l'action des pouvoirs publics	Grand type d'approche
« Service fonction écologique » <u>Service écosystémique</u>	Service de la nature fonction essentielle à la vie sur Terre, assurée par l'écosystème	Mesure des services-fonctions, maintien du capital naturel fourni par l'agriculture Protection/maintien de la fertilité du sol	Approche centrée sur les fonctions écologiques <i>De Groot (1992)</i>
« Service externalité » <u>Service environnemental</u>	service vu comme une externalité ou un produit joint, dans une logique d'offre agricole	Maintien de l'externalité positive (ou diminution de l'externalité négative) par les pouvoirs publics Reconnaissance de l'existant ? MAE : maintien de parcelles pâturées et fauchées en montagne et prévention des avalanches	Approche externalité , plutôt centrée sur l'offre <i>Mahé et Ortalo-Magné (2000)</i>
« Service prestation » <u>Service environnemental</u>	Opération réalisée par un prestataire à la demande d'un usager	Différents rôles des pouvoirs publics : incitation, organisation du marché (offre et demande), contractualisation, etc.	Approche diversification-prestation , lien avec les territoires <i>Gadrey (2000)</i>

Les raisons économiques du retour des services en agriculture

- Crises alimentaires
 - demande de produits-services (produits locaux, qualité, traçabilité, entité territoriale)
- surproduction et dérégulation du secteur agricole (fin des quotas et des droits de plantation)
 - recherche de nouvelles sources de revenu
- évolution des politiques agricoles
 - baisse de soutien direct à la production, mais soutien à l'innovation notamment en matière de service
- Crises économique, écologique et sociale touchent aussi l'agriculture
 - Des débats sur les modèles de développement dominants

La diversification et les services semblent une piste intéressante pour l'avenir de l'agriculture

Définition générale des PSE (reconnue mais pas la seule...)

Paiement pour services écosystémiques (Wunder et Vargas 2005) :

Transaction volontaire...

qui concerne un service environnemental précis (ou une utilisation de l'espace qui fournit le service)...

qui implique (au minimum) **un acheteur du service...**

face à un (au minimum) **vendeur du service...**

à condition que ce vendeur soit en mesure d'assurer la fourniture du service environnemental en question.

Exemple : PSE dans un bassin versant

Accords négociés (contrats?)... pour la production d'un bien jusqu'ici gratuit

La couverture du sol et les ZH assurent un service d'épuration et de filtrage de l'eau

Les propriétaires de ces parcelles peuvent recevoir des paiements de la part des utilisateurs d'eau (entreprises, collectivités, consommateurs)

Mise au point...

MAE: paiement = manque à gagner ou surcoût (OMC)

PSE: paiement= approche offre/demande (dépassement possible des contraintes OMC)

MAE: l'obtention d'un résultat n'est pas obligatoire

PSE: le résultat est obligatoire

MAE: contrat de droit public

PSE: contrat de droit public ou de droit privé

MAE et PSE: intérêt/efficacité environnementale et économique pour la société?

Les PSE et les coopératives agricoles (ou autres grpts?): A la recherche d'efficacités économique, environnementale et sociale

Définir d'abord la nature et la diversité des biens produits par l'agriculture...

Puis

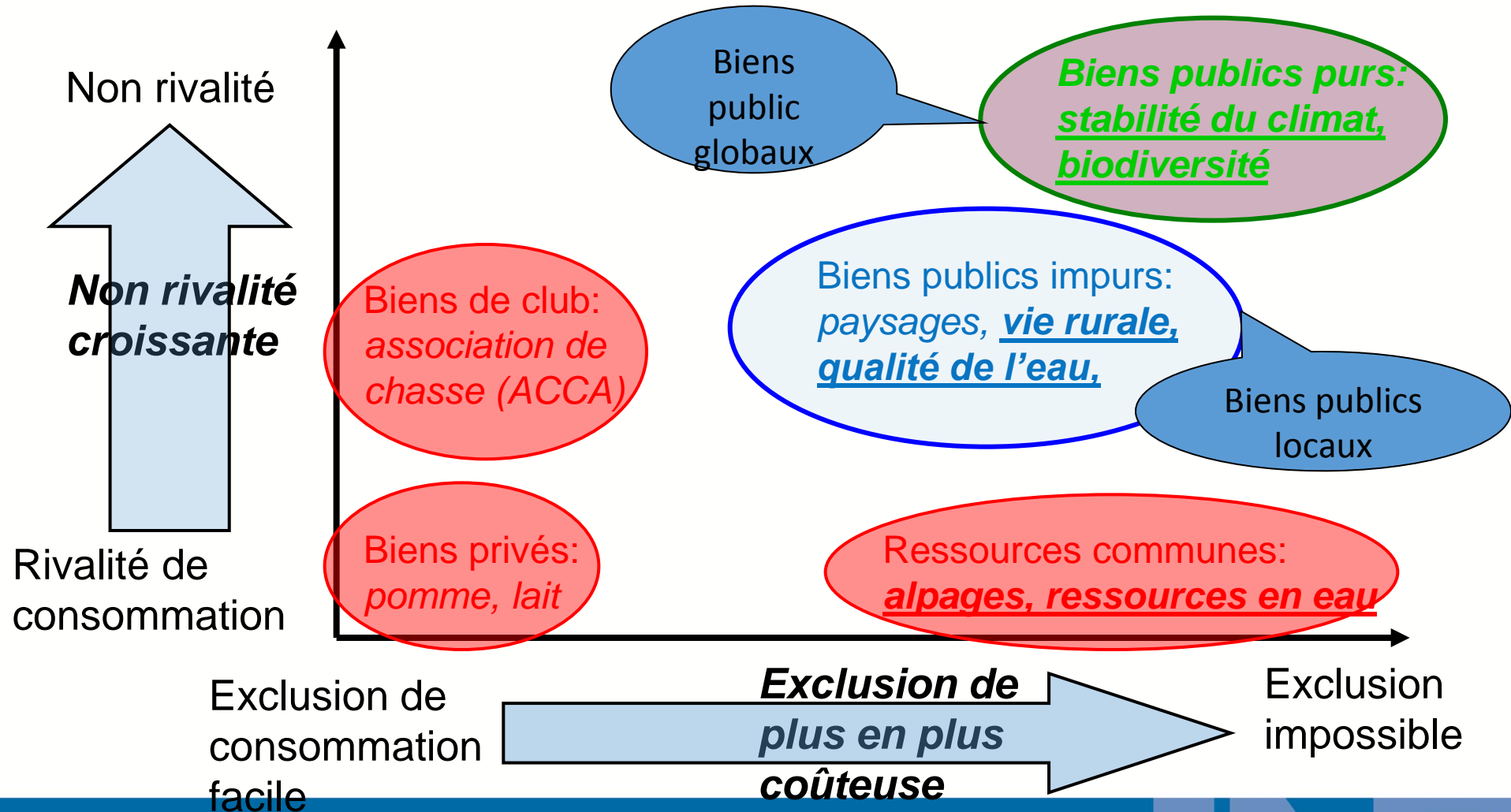
Positionner la coopérative comme nouvelle **structure de gouvernance** (ou structure intermédiaire) des politiques environnementales et de développement des innovations environnementales (expérimentation, mise en œuvre, suivi, contrôle, administration déléguée)?

L'exemple de la pollinisation par un essaim d'abeilles comme bien public local,

L'apiculteur ne peut pas exclure ses voisins du service « pollinisation » et le leur faire payer : il s'agit donc d'un bien public.

- Ce bien bénéficie aux agriculteurs et aux jardiniers dans un rayon qui reste limité : il s'agit d'un bien public local.
- Ce bien public est produit conjointement à la production de miel : si cette activité est rentable, il n'est pas nécessaire de rémunérer le service de pollinisation.
- Si le miel n'est plus rentable, il peut être plus avantageux pour les voisins de payer ensemble le service de pollinisation à l'apiculteur plutôt que de changer de productions.
- Il n'est pas sûr que les voisins se mettent d'accord...

Diversité des biens *produits ou affectés* par l'agriculture (Dupraz et al., 2014)



Biens publics locaux et biens publics globaux: l'agrégation des consentements à payer et à recevoir (assise théorique)

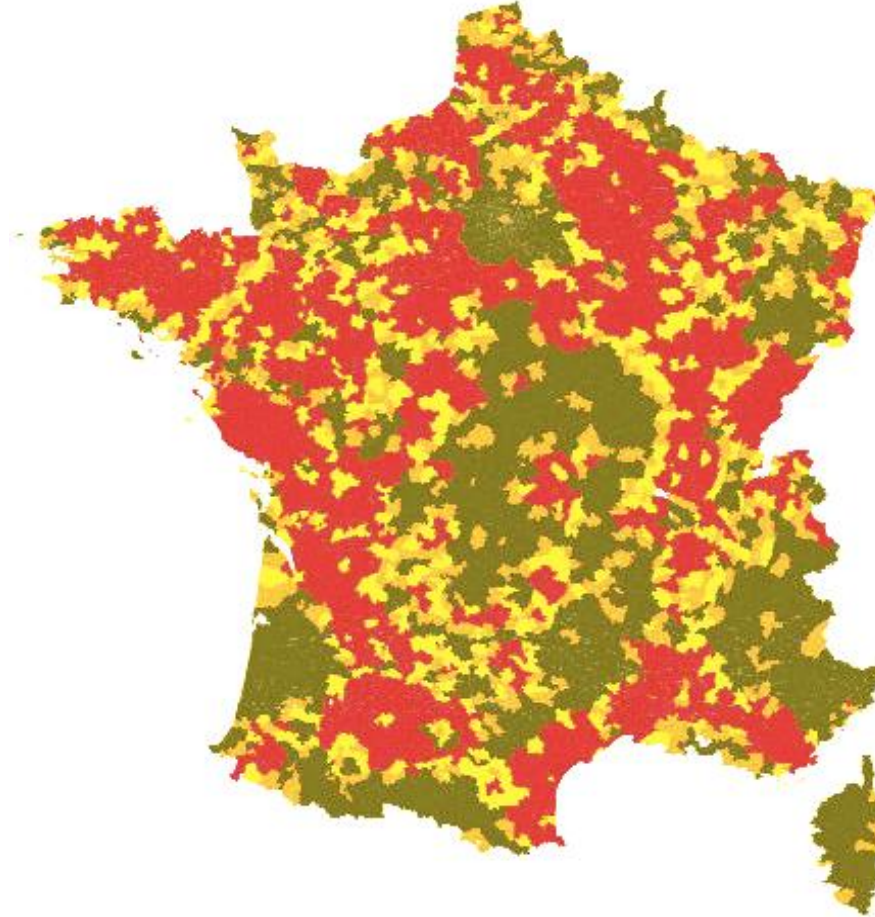
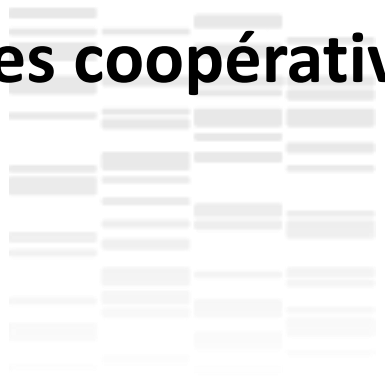
Bien public local : les bénéficiaires du bien local appartiennent à un territoire limité (qualité de l'eau, paysage, cohésion sociale, défense nationale)

Le financement et la gestion du bien public doivent logiquement relever de la collectivité territoriale correspondante.

Bien public global : l'ensemble des bénéficiaires dépasse largement les frontières, même si sa production/sa dégradation est ancrée dans des territoires restreints (biodiversité, stabilité du climat, santé):

Une coordination internationale est nécessaire, certains Etats ont la tentation du passager clandestin.

Est-ce que les coopératives ont un rôle çà jouer dans la mise en œuvre des PSE?



Localisation des coopératives agricoles sur le territoire français

2800 coopératives agricole
11000 CUMA
¾ des agriculteurs
(données coop de France 2016)

Source: INRA département des sciences pour l'Action et le Développement. (2012). « Affirmer le modèle coopératif français entre ancrage territoriale et développement internationale ». Résultats de recherches n°37.

Idées à développer...

Paiement pour Services Environnementaux (la notion de D)

Une coopérative est par définition capable d'agréger l'offre et de l'argumenter pour répondre à une demande de services (aptitude à cibler, convaincre, force de proposition, etc...)

- Existence de jointures de production fortes (entre production agricole et prod non « marchande »)
- Structure adaptée pour réduire les coûts de transaction (négociation) et d'administration
- Réduction des **asymétries d'informations/incertitudes contractuelles** : connaissances demande environnementale et offre des coopérateurs
- Possibilité réaliste de conclure des contrats avec **obligations de résultat** (équilibre contractuel, traçabilité, suivi du parcellaire par SIG, etc...), donc tend vers une rémunération au « juste prix »



Idées à développer, suite

- Absence possible de **passager clandestin**
- Si l'absence de résultat est très prononcée cela entraîne rapidement un **signal prix** du marché
- Le signal prix du marché se répercute directement dans le **paiement** aux coopérateurs
- Possibilités de **rendement d'échelle pour la R&D** : la coopérative peut se permettre de faire des recherches pour proposer des nouvelles pratiques ou de nouveaux outils à fort potentiel environnemental aux agriculteurs.

Comment garantir l'efficacité économique et l'efficacité environnementale des PSE? (1)

■ Plusieurs facteurs de réussites des programmes ressortent de la littérature mobilisée:

i) La compréhension en amont du lien entre service environnemental et service écosystémique :


- Identification des causes de la dégradation des services écosystémiques
- Identification des parties prenantes concernées
- Identification des actions à mettre à œuvre (les pratiques à maintenir, changer, l'acceptabilité de ces pratiques par les parties prenantes et l'accompagnement nécessaire)
- Etre capable de renseigner techniquement l'offre de service

Comment garantir l'efficacité économique et l'efficacité environnementale des PSE? (2)

- iv) Structure d'animation responsable de la sensibilisation, établissement d'un climat de confiance, accompagnement technique avant et pendant la mise en œuvre du PSE
- vi) Mécanisme de construction institutionnelle et de gouvernance : structure de prise de décision impliquant les parties-prenantes (négociation)
- v) Les coopératives ou groupements ont des structures de négociation, que faire dans les autres cas?

Des points à débattre en guise de conclusion (1)

En relation avec les MAE

- Le marché est inopérant pour les biens publics: les pouvoirs publics doivent donc agréger la demande, déterminer l'optimum en fonction des caractéristiques de l'offre et le mettre en œuvre  coût de transaction élevé
- Les paiements des MAE et les sanctions de la conditionnalité ne sont basés que sur des caractéristiques d'offre: seul le choix des mesures à mettre en œuvre peut refléter des priorités nationales ou régionales.

L'offre de politiques publiques non adaptée à la demande sociale

Des points à débattre en guise de conclusion (2)

En relation avec les PSE

- PSE ouvre une nouvelle perspective pour la gestion des ressources environnementales et pour les activités de conservation : l'achat d'un service environnemental.
- Partage du paiement entre exploitant et propriétaire (si chgt de destination, production environnementale, *versus* production agricole)?
- PSE ouvre l'activité de conservation aux acteurs de terrain, aux populations locales... et ne se limite pas à l'acteur public comme seul gestionnaire possible.

Distinguer la diversité des PSE et des politiques publiques mobilisant des approches types PSE

Sur quoi porte la rémunération ?

Quelles sont les parties-prenantes du contrat ?

Quels sont les attributs du contrat ?

Quelles sont les modalités de fixation du paiement ?

Quels sont les autres dispositifs d'accompagnement qui contribuent à l'efficacité environnementale du dispositif ?

Quelle est l'efficacité environnementale et l'efficience des dispositifs décrits ?