

Les Paiements pour services environnementaux (PSE) : comment construire de nouveaux marchés entre agriculteurs et entreprises ?

Evènement de la Chaire des mutations agricoles, Saint-Malo – 20 janvier 2022

1. Conférence

Les paiements pour services environnementaux

Pierre Dupraz, UMR SMART, Institut Agro – INRAE, Rennes

La FAO (2007) fournit la définition générale suivante des paiements pour services environnementaux (PSE) qui fait encore autorité: « Les transactions PSE consistent en des opérations volontaires par lesquelles un prestataire de services est rémunéré par, ou pour le compte des bénéficiaires de ces services, pour des pratiques de gestion agricole, forestière, côtière ou marine dont on attend une fourniture de services plus constante ou plus efficace qu'elle ne l'aurait été sans de tels paiements. Il peut s'agir d'une rétribution monétaire ou d'une autre forme de paiement ». De nombreuses autres définitions ont été proposées dans la littérature scientifique et discutées par Wunders (2015). Dans sa première définition des PSE Wunders (2005) ne parle pas de payeur mais d'acheteur des services environnementaux. Il présente les PSE comme l'intégration au sein d'une transaction volontaire et privée de la redevance payée par l'usager des services environnementaux et de la rémunération du fournisseur de ces services. Wunders (2015) prend acte de l'élargissement de la notion de PSE à des dispositifs publics où une autorité publique est le payeur pour le compte des usagers appartenant à la collectivité que cette autorité gouverne. Il précise que ces PSE financés par un gouvernement sont fréquemment observés pour les biens à caractère public et rappelle qu'ils sont plus adaptés en raison du problème de passager clandestin, qui rend le financement volontaire des biens publics impossible ou sous optimal. Les mesures agro-environnementales depuis les années 1990, et les mesures agri-environnementales climatiques (MAEC) depuis 2014, de la politique agricole commune (PAC) peuvent être considérées comme une forme de PSE (Duval et al., 2016). Les PSE se sont imposés dans les débats scientifiques et politiques concernant les relations entre agriculture et environnement et donc entre les agriculteurs et la société. Les raisons de ce succès sont multiples mais aussi différentes selon les groupes d'intérêts qui s'en saisissent. L'une des raisons communes à tous est certainement l'insuffisance des politiques publiques, y compris des MAE (Desjeux et al., 2015), visant la régulation des effets environnementaux de l'agriculture. Les PSE constituent une notion aux contours qui restent assez flous. Cela s'explique en grande partie par l'absence de définition concrète des services environnementaux (SE) eux-mêmes comme le relève Wunders (2015) dans sa revue de littérature. Duval et al. (2016) définissent les SE comme la variation de services écosystémiques imputable à l'action de l'agriculteur. Cette présentation renvoie donc à la définition des services écosystémiques, rendus par la Nature à l'Homme (Millenium Ecosystem Assessment, 2005), en exprimant bien qu'un SE est un flux entre personnes, donc

entre agents économiques (Aznar et Perrier-Cornet, 2003). Elle n'est malheureusement pas plus opérationnelle, n'ayant aucune réalité juridique (Barnaud et al., 2011) et posant de sérieux problèmes de quantification et de choix des indicateurs pertinents (Tibi et Therond, 2017).

Plusieurs initiatives, décrites dans le projet européen CONSOLE (<https://console-project.eu/>), visent à établir des PSE dépassant les limites rencontrées par les MAE : i) des paiements limités au calcul du manque à gagner induit par respect des prescriptions, donc peinant à inclure une incitation pour les agriculteurs, ii) des contrats limités dans le temps, en général 5 ans, ne garantissant pas l'établissement ou la consolidation des effets environnementaux, iii) des contrats individuels peinant à atteindre une emprise géographique suffisante pour aboutir à des effets environnementaux significatifs, par exemple de la qualité de l'eau d'un bassin versant ou du maintien d'infrastructures écologiques. Pour ce faire, il s'agit de mobiliser des financements privés et/ou publics et des contrats échappant à la PAC et aux contraintes inhérentes aux aides publiques à l'agriculture. Ainsi, dans l'ouest de la France les associations Alli'homme et Solenat adossées aux Chambres d'agriculture et le projet LabPSE porté par l'association TRAME) ambitionne de faire des agriculteurs des vendeurs de services environnementaux. Cette entreprise doit résoudre de nouvelles questions, mais aussi des questions déjà présentes dans l'élaboration et la mise en œuvre des MAE.

La première question concerne la définition des services environnementaux (SE). Les SE peuvent être vus comme des contributions de l'activité agricole à une modification positive de l'état de l'environnement. En l'absence d'échanges marchands ou de politiques régulant ces contributions, elles ne sont pas définies concrètement. C'est l'établissement d'un PSE qui va définir le ou les SE concernés au travers des termes du contrat. Dans les MAE ces SE sont généralement définis par des pratiques agricoles dont les motivations environnementales peuvent être très vagues (améliorer la biodiversité ou la qualité de l'eau) et une documentation des causalités entre ces motivations et les pratiques prescrites plus ou moins fournie et convaincante. L'introduction de nouveaux financeurs est susceptible de modifier cette approche, en conditionnant les paiements à des conditions plus ou moins exigeantes ou de nature différente, par exemple en utilisant des indicateurs différents comme la tonne de carbone séquestrée dans les sols.

La deuxième question concerne le niveau du paiement. Un PSE sera effectif si le paiement s'établit entre le manque à gagner des agriculteurs ciblés et le consentement à payer maximal du financeur, qui définissent l'espace de négociation. Certains financeurs peuvent connaître le coût d'opportunité du PSE qu'il propose. Un producteur d'eau potable peut savoir le coût de traitement d'un excédent de nitrate ou de pesticides dans l'eau brute qu'il prélève. Un acheteur de crédits carbone peut se baser sur des valeurs de référence comme la contribution énergie climat ou le prix de la tonne d'équivalent CO2 sur le marché européen. Cependant certaines cibles environnementales telle que la biodiversité n'ont pas de valeur de référence, ni même d'indicateurs permettant de la quantifier de manière homogène d'une situation à

l'autre. Dans ces cas-là, la négociation conduisant à l'établissement du PSE est fondamentale, car c'est elle qui établira une valeur de référence.

La troisième question concerne le passage d'une obligation de moyens à une obligation de résultats et l'acceptation d'un risque plus élevé par l'agriculteur (Cullen et al. 2018). Il s'agit d'établir une certaine proportionnalité entre le paiement et l'effet environnemental recherché. Peu de MAE, comme les prairies fleuries, se sont engagés dans cette voie afin de responsabiliser les agriculteurs et de stimuler leurs compétences et leur créativité pour une production professionnelle de SE. La contrepartie est aussi un risque plus élevé supporté par l'agriculteur car d'autres facteurs influent sur ce résultat, donc sur le paiement effectif. Cela implique d'inclure la prime de risque correspondante dans le paiement, ou bien de mutualiser le risque dans un contrat collectif. On peut constater que les obligations de résultats contractualisées sont souvent des résultats intermédiaires : la diversité des plantes à fleurs n'est elle-même qu'un moyen pour soutenir les populations de pollinisateurs ou plus généralement la diversité faunistique. Le financeur des prairies fleuries garde donc une partie du risque à sa charge.

La quatrième question concerne la cohérence spatiale et temporelle des dispositifs PSE. Les phénomènes reliant les pratiques agricoles à leurs différents effets environnementaux sont souvent lents et concernent des écosystèmes dont l'emprise spatiale englobe plusieurs exploitations. Desjeux et al. (2015) ont montré que les MAE territorialisées (2007-2013), dont l'éligibilité est restreinte à un territoire ciblé était les seules à agir significativement sur des indicateurs intermédiaires tels que la diversité des cultures et le maintien des prairies permanentes. Ils montrent aussi la persistance des effets de mesures de la période précédente (2000-2006). Les PSE hors PAC ouvrent l'opportunité de contrat de plus long terme, et de contrats collectifs sur un territoire cohérent. Ces nouvelles possibilités d'agrégation spatiale et temporelle doivent cependant être acceptables par les financeurs et peuvent nécessiter de l'intermédiation bancaire pour transformer des financements immédiats en paiements étalés sur 10 ou 20 ans. Elles doivent aussi considérer les questions des transmissions des exploitations et de la terre agricoles (Pech et Giorgis, 2017 ; Pech et Etrillard, 2016).

Parallèlement la future PAC (2023-2027) affiche explicitement dans ses objectifs le climat, la biodiversité et d'autres attentes sociétales telles que la santé globale et le bien-être animal, des objectifs souvent contradictoires entre eux. Elle se dote d'un nouvel instrument, l'éco-régime, qui mobilisera 25% des aides du premier pilier. Pour la France il s'agit de plus de 1 500 millions d'euros par an à comparer aux paiements actuels des MAEC d'environ 250 millions par an. La mesure 24 du plan national « biodiversité » de 2018 avec les « PSE Macron » se voulait une préfiguration de ces éco-régimes. Nous manquons évidemment de recul sur ces nouveaux instruments, jugés, par de nombreux commentateurs insuffisants, et peu incitatifs au regard des enjeux européens et planétaires. Ils constituent cependant un nouveau contexte pour l'établissement de PSE hors PAC.

2.Keynote

Comment organiser les liens entre agriculteurs et entreprises ? Diversité des points de vue et dimensions en jeu

Bertille Thareau, sociologue, ESA, Chaire Mutations Agricoles

L'intérêt de la chaire Mutations agricoles pour les dispositifs de PSE tient à plusieurs constats. D'abord, nos enquêtes auprès d'agriculteurs montrent un engagement des agriculteurs dans des formes diversifiées d'écologisation de leurs pratiques. L'enjeu est moins aujourd'hui un enjeu culturel, de sensibilisation, qu'un enjeu d'intéressement, de valorisation. Ensuite, les dispositifs existant pour promouvoir l'écologisation des pratiques sont perfectibles. Les dispositifs de filière (AB) ou publics (MAE) qui rétribuent les pratiques vertueuses pour l'environnement concernent une fraction limitée d'agriculteurs ou de pratiques. Enfin, dans ces dispositifs, les agriculteurs n'ont pas la possibilité de contribuer à la définition des pratiques pertinentes, ajustées à leurs contextes et aux enjeux environnementaux de leurs territoires. Leurs savoirs pratiques sont négligés, ils ne sont pas invités à s'engager comme acteurs de ces dispositifs.

Nous nous sommes donc intéressés aux dispositifs de Paiement pour service environnementaux émergents depuis quelques années en interrogeant plus particulièrement la capacité des agriculteurs à devenir acteurs de ces dispositifs. Le projet Carbocage a été l'occasion d'enquêter sur un type de PSE singulier, fondé sur la séquestration de carbone par les haies. 88 personnes ont été interrogées (agriculteurs, entreprises, élus ou agents de collectivités locales). Il ressort de cette enquête deux résultats saillants.

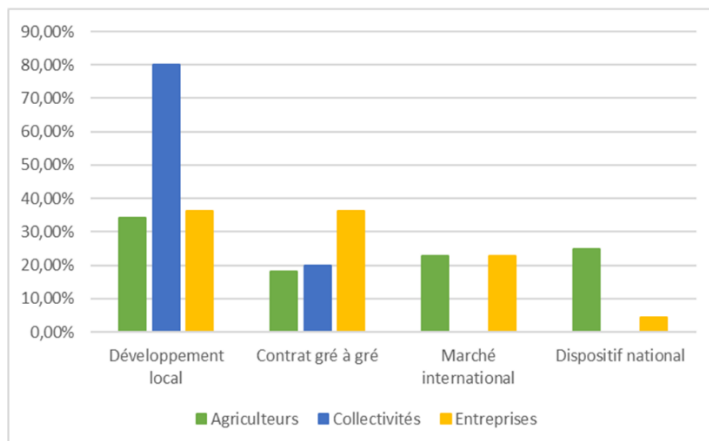
D'abord ces dispositifs suscitent l'intérêt. Mais les enquêtés formulent des ambitions différentes. Certains y voient par exemple une façon de mobiliser de nombreux acteurs autour de pratiques vertueuses et d'autres une manière de rétribuer des engagements ambitieux. Cette diversité nous permet d'anticiper une difficulté dans la construction d'un projet de PSE.

Ensuite, l'enquête a permis d'explorer les formes que pourraient prendre les dispositifs de PSE. Les préférences des enquêtés sont contrastées et font émerger quatre visions des dispositifs souhaitables. Des dispositifs de type « développement local », « Contrats de gré à gré entre entreprises et agriculteurs » dans un dispositif léger et peu coûteux, inscription au sein d'un « dispositif international de marché du carbone » et dispositif « d'action publique environnementale national agrégé ». Ce qui est en jeu dans ces préférences c'est la façon de voir trois dimensions centrales dans la gouvernance des dispositifs de PSE :

- la confiance entre parties et la crédibilité des contrats, qui s'instaure par la relation interpersonnelle ou par l'intermédiaire de procédures instituées ;
- l'efficacité du dispositif : quand certains cherchent à limiter les coûts de transaction pour fléchir le paiement sur la fourniture de service, d'autres considèrent qu'il est essentiel d'investir dans le fonctionnement du dispositif pour le crédibiliser, mais aussi pour mobiliser et former les acteurs
- l'échelle des projets qui reflète l'ambition des PSE et la façon dont elle s'articule avec la visée des acteurs : soit au niveau de chaque entreprise, soit à l'échelle de collectifs territorialisés, soit enfin à l'échelle du groupe professionnel, social.

S'il y a de la place pour une illustration, je privilégierais celle-la :

Préférences des enquêtés pour les types de dispositif (Analyse multivariée, enquête Carbocage 2019, n=88)



3. Table ronde :

Carine Chassé, Agricultrice à Piré sur Seiche, contributrice au projet de PSE « Carabes et Canopée » développé avec LabPSE

Sandra Delaunay, Chargée de mission à Trame, en charge de l'accompagnement des groupes locaux multi-acteurs pour le montage de PSE dans le programme LabPSE

Michel Dauton, agriculteur retraité, président de Solenat

Stéphane Galibert, PDG de YesWimmo, mécène au sein de Solenat

Sandra Delaunay et Carine Chassé contribuent au projet LabPSE. Le projet est né de 2 rencontres, en 2017 entre des agriculteurs issus de différents réseaux professionnels, de TRAME, de chercheurs de l'INRAE. Les participants identifient les PSE comme une voie pour valoriser les bénéfices environnementaux produits par les systèmes agricoles. Le programme LabPSE est lancé pour expérimenter des dispositifs locaux sur 4 territoires en Bretagne et Pays de la Loire. Concrètement, dans la Vallée de la Seiche, 6 agriculteurs sont mobilisés. Leur groupe, « Carabe et Canopée », a construit une offre centrée sur l'arbre, il s'agit d'offrir un bouquet de services environnementaux en améliorant les continuités bocagères et les fonctionnalités écologiques des haies. Pendant près de 2 ans, le groupe a fourni un travail important pour connaître les dispositifs existant autour de la haie ; se former aux bonnes pratiques de gestion ; choisir un cahier des charges de référence et une voie de certification (label haie) ; l'ajuster à leur projet, pour avoir un impact plus systémique sur la durabilité des exploitations agricoles. Pour Carine Chassé, le projet de PSE c'est un prolongement d'une approche globale de l'agriculture et de son rapport à l'environnement en tant qu'agricultrice (soin au sol, aux animaux). Le PSE permet de traduire cela sur les exploitations engagées mais surtout de mobiliser d'autres acteurs, en particulier des entreprises, pour que chacun se sente impliqué dans la protection de la planète. L'Etat ne parvient pas à créer cet engagement commun, des alliances locales entre agriculteurs et entreprises doivent se mettre en place.

Michel Dauton a participé à la naissance de Solenat en 2020. Cette association régionale a été fondée par la FRSEA, les FDSEA, les JA et la Chambre d'Agriculture des Pays de la Loire. Dans un contexte « d'Agribashing », les responsables professionnels ont la volonté de reconnecter les agriculteurs et le reste de la société, d'impliquer les agriculteurs dans la lutte contre le changement climatique car ils peuvent être source de solution (stockage carbone). Pour cela il faut un outil qui puisse organiser la mise en relation entre agriculteurs volontaires pour mettre en place des pratiques vertueuses pour l'environnement et les entreprises. C'est le rôle de Solenat. Les premiers contrats ont porté sur le stockage carbone, puis d'autres contrats ont été conçus sur la biodiversité ou d'autres aspects des systèmes agricoles (mise en place de couverts végétaux et de surfaces accueillantes pour des pollinisateurs par exemple). Ces contrats peuvent être proposés à l'échelle régionale ou être déclinés au niveau de différents territoires en Pays de la Loire. Pour Michel Dauton, les PSE doivent permettre de dépasser les limites des dispositifs publics de type MAE. L'enjeu est d'impulser des changements de pratiques et donner aux agriculteurs les moyens pour le faire, en particulier économiques ; de sortir de situations conflictuelles où les agriculteurs vivent mal leur métier.

Tableau X : comparaison des dispositifs Carabe et Canopée et Solenat

	CARABE ET CANOPÉE	SOLEMAT
Acteurs centraux	6 agriculteurs, Trame-LabPSE	Chambre d'agriculture, FRSEA - FDSEA, JA
Autres acteurs	Comité local d'expertise (Bassin Versant, FR et FDChasseurs, CollectifBoisBocage35, BZH Vivante)	Membres associés (Nature et Vie, Alliance Biodiv, crédit agricole, FD Chasseurs) Conseil scientifique (écologue, économiste, sociologue)
Echelle	Intercommunale	Régionale, ou locale pour certains projets (échelle bassin versant ou communauté de communes)
Structuration	En émergence	Association créée en 2020
Contrats signés ?	Non	Oui, 6 entreprises
Services écosystémiques	<ul style="list-style-type: none"> Bouquet de services écosystémiques rendus par la haie 	<ul style="list-style-type: none"> Climat Biodiversité Qualité de l'eau
Cahiers des charges	Construit par le groupe, au-delà du label Haie	<ul style="list-style-type: none"> Carbonagri : Plan d'action cousu main par agriculteur Carbocage : plan de gestion durable des haies personnalisé <ul style="list-style-type: none"> Pollinisateurs : contrats type conçus par Solenat
Certification	Label Haie	Selon les contrats Label Bas Carbone // aucune
Contrôle / garantie	Future structure avec certification externe (Certis)	Solenat

La réussite de ces deux projets suppose d'embarquer des entreprises pour financer les PSE. Stéphane Galibert, entrepreneur et mécène au sein de Solenat témoigne de son engagement. Comme chef d'entreprise et citoyen, il souhaite participer à l'amélioration de la qualité de l'environnement. Pour lui, aider l'agriculture c'est aider le territoire et améliorer la qualité de vie. Concrètement, il se trouvait engagé dans différentes instances professionnelles (Medef) et locales (Conseil de développement de l'agglomération du Mans). Il rencontre dans ce cadre Michel Dauton et l'association Solenat à l'occasion d'un travail territorial sur l'empreinte carbone (PCAET). La Chambre d'Agriculture faisait des diagnostics gaz à effet de Serre chez les agriculteurs, mais ces derniers n'étaient pas soutenus pour mettre en œuvre les plans d'action... Son premier projet de PSE naît ici : soutenir les agriculteurs pour améliorer le stockage carbone. Solenat apparaît comme la structure qui permet de collecter les fonds pour que les donateurs bénéficient du mécénat.

Pour Carabe et Canopée comme pour Solenat, mobiliser des entreprises est une gageure. Le monde des entreprises et le milieu agricole n'ont pas l'habitude de travailler ensemble. Lorsqu'on s'adresse à une entreprise, c'est un message nouveau, qui nécessite une vraie préparation et anticipation, il faut se former pour mettre en valeur la plus-value pour les entreprises. Il faut aussi avoir un contact pour

atteindre le bon interlocuteur dans les entreprises. Enfin le fait que le sujet PSE ne soit pas encore connu des entreprises constitue une difficulté de plus. Dans Solénat, ce sont des binômes agriculteur - salarié qui poussent la porte des entreprises. Dans labPSE, les agriculteurs sont en train de se former pour devenir ambassadeurs de ces PSE et adopter une posture de vendeurs. Les pilotes cherchent également à travailler avec des collectivités pour mobiliser des partenaires locaux.

Une fois l'entreprise intéressée, quel est son rôle ? que négocie-t-on ? Dans le cadre de Solénat qui a déjà eu l'opportunité de mobiliser des entreprises, Michel Dauton décrit différentes situations. Il y a les premiers contrats conclus, ils ont été co-construits entre les agriculteurs signataires et les mécènes. C'est du cousu-main. Sur de nouveaux contrats (jachères ou cultures mellifères), un contrat prototype est construit avec l'appui de la chambre d'agriculture (salariés et agriculteurs), puis l'enjeu est de le déployer de manière plus standardisée ensuite. Cette standardisation devrait permettre d'avoir une offre plus lisible, et de stabiliser le modèle économique de Solénat (limiter les coûts de transaction). Dans le travail de conception des pratiques qui soutiennent l'offre de service, les entreprises n'interviennent pas. Stéphane Galibert explique qu'en tant qu'entrepreneur, il ne se sent pas légitime à proposer des pratiques particulières, il ne connaît pas les façons d'améliorer les services écosystémiques ni les contraintes des agriculteurs. Les entreprises peuvent exprimer un intérêt pour certains services (climat, biodiversité, paysage). Mais pour lui, l'intérêt d'une structure collective agricole est de garantir qu'un travail sérieux a été conduit avec des professionnels pour proposer un contrat pertinent. Pour ce qui est du prix payé aux producteurs, là aussi, l'entrepreneur intervient peu. En tant que patron de PME, sa capacité de financement est limitée ; c'est en termes de budget qu'il se positionne. Ensuite, charge à Solénat et ses partenaires de rassembler suffisamment de financeurs pour pouvoir financer les services à la hauteur de ce qu'ils valent... et de leur côté, les collectifs d'agriculteurs fondent leur raisonnement sur les coûts de production du service, mais ensuite, tout l'enjeu est de confronter cette « valeur estimée » à des possibilités effectives de financement !

La discussion permet d'identifier des défis ou questions en suspens pour ces initiatives pilote : Comment mobiliser les nombreuses TPE et PME des territoires pour massifier les financements ? Comment endosser une posture de vendeur quand on est agriculteur (temps dédié, formation...) ? Quel équilibre trouver entre une offre simple et lisible, compartimentée par service environnemental, et l'enjeu de promouvoir une agriculture durable de manière plus systémique ?