



La rémunération de la performance environnementale

Claire Etrillard

► To cite this version:

Claire Etrillard. La rémunération de la performance environnementale. Journée d'étude La performance environnementale: nouveau paradigme des politiques agricoles. Faculté de Droit et Sciences sociales de Poitiers, Mar 2022, Poitiers, France. hal-03610356

HAL Id: hal-03610356

<https://hal.inrae.fr/hal-03610356>

Submitted on 16 Mar 2022

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

La rémunération de la performance environnementale

Claire ETRILLARD

Claire.Etrillard@inrae.fr

Journée d'étude

La performance environnementale : nouveau paradigme des politiques agricoles

Mercredi 16 mars 2022, Faculté de Droit et Sciences sociales de Poitiers

INTRODUCTION

- Volonté politique de promouvoir un modèle agricole générant de la performance environnementale ?
 - Modèle agricole qui prévalait depuis les années 1960 fortement remis en cause ⇒ la société demande la sécurité alimentaire, mais aussi la préservation de l'environnement, l'endiguement du déclin de la biodiversité, l'atténuation du changement climatique...
 - Volonté de « **transition agricole** » : résorber les effets négatifs de l'agriculture (réduire les pollutions, les GES...), mais aussi favoriser/amplifier ses effets positifs (séquestrer le carbone...).
- Agriculture > Agriculture multifonctionnelle > Agriculture durable > **Agroécologie**
 - 1980 : agroécologie = discipline scientifique proposant des techniques alternatives de production
 - 2010 : projet de société pour répondre aux défis alimentaires, environnementaux, climatiques...
- **Agroécologie** combine **performance** économique, sociale, **environnementale** et sanitaire
⇒ Fil conducteur de la performance environnementale : Rapport INRA 2013 « Vers des agricultures doublement performantes pour concilier compétitivité et respect de l'environnement » > Loi d'avenir pour l'agriculture de 2014 > Code rural
- Comment mettre en mouvement un maximum d'exploitations agricoles françaises ?
 - **Incitation** plutôt que contrainte
 - Financement/**rémunération** de la performance environnementale ?

Rémunérer la performance environnementale (PE)

- Qu'est-ce qu'on rémunère ?

⇒ la PE entendue au sens large : tout ce qui conduit à une amélioration des pratiques agricoles, à des modes de production particulièrement respectueux de l'environnement...

- Qui rémunérer ?

⇒ des politiques agricoles plus centrées sur l'amont (l'acte de production) que sur l'aval (l'acte de commercialisation)

⇒ ne sera pas envisagé ici l'investissement des entreprises de l'aval dans l'amélioration des pratiques agricoles de leurs fournisseurs (au moyen de chartes ou de cahiers des charges adossés à des labels).

- Plan ?

Partie 1 / La PAC : l'outil principal de la rémunération de la PE

- L'attention croissante portée à l'environnement dans la PAC
- La rémunération de la PE dans le PSN français

Partie 2 / Les PSE : autre outil de la rémunération de la PE

- La philosophie du concept économique de PSE
- La mise en œuvre de PSE par les agences de l'eau

1/ La PAC : l'outil principal de la rémunération de la PE

50 Mds d'euros/an

9,5 Mds d'euros/an pour la France : 8Mds d'aides directes + 1,5 Mds d'aides au développement rural

⇒ levier pour rémunérer la PE des exploitations agricoles

➤ L'attention croissante portée à l'environnement dans la PAC

- Mise en place en 1962 pour permettre aux européens de moderniser leur agriculture et d'augmenter la productivité : aides couplées à la production, prix garantis, incitation à produire toujours plus... **la question environnementale ne se pose pas vraiment.**
- Réforme Mac Sharry de 1992 pour limiter la surproduction : diminution des prix garantis... compensée par des aides directes versées en fonction des surfaces et de rendements de référence + introduction des **premières mesures agro-environnementales (MAE)**.
- Réforme 1999 met en place les 2 piliers : 1^{er} pilier relatif aux aides directes, 2nd pilier relatif aux aides au développement rural (**MAE, Agriculture biologique...**)
- Réforme 2003 accentue la prise en compte de l'environnement : découplage des aides à la production → les agriculteurs ne touchent plus les aides en fonction de ce qu'ils produisent ; ils perçoivent un paiement unique par exploitation, à condition de respecter des normes environnementales (= **principe de la conditionnalité** des aides).
- Réforme de 2013 accentue encore la protection de l'environnement : DPU remplacés par des droits à paiement de base (=système à 2 niveaux avec un paiement de base applicable à tous les hectares admissibles, qui est complété par un **paiement vert** accessible sous réserve de respecter des conditions). Les programmes de développement rural sont régionalisés (PDRR), mais un cadre national fixe des règles communes s'agissant les MAE qui deviennent climatiques (**MAEC**).

➤ La rémunération de la PE dans le PSN français

- Réforme en cours de la PAC : chaque Etat membre élabore son Plan stratégique national (PSN) : conséquences sur l'architecture environnementale ?

Prochaine PAC : PSN 2023

Système de **CONDITIONNALITE** : les agriculteurs recevant des paiements directs et des paiements de type MAEC, AB sont passibles de sanctions administratives s'ils ne satisfont pas aux exigences règlementaires et aux normes BCAE

Premier pilier (aides UE financées par le fonds FEAGA) : paiements directs (6,7 Md€/an)

Paiements directs découplés :

- Aide de base au revenu pour un développement durable (DD) (48%)
- Aide redistributive complémentaire au revenu pour un DD (10%)
- Aide complémentaire au revenu pour les jeunes agriculteurs (1,5%)
- Aide en faveur du climat, de l'environnement et du bien-être animal = **ECO-REGIMES** (25% → 1,6 Md€/an)

Paiements directs couplés (15%)

Second pilier (aides UE financées par le fonds FEADER) : aides au développement durable (1,5 Md€/an)

-Engagement en matière d'environnement et de climat (MAEC 12%→174 M€, AB 3% → 42 M€) et autres engagements en matière de gestion

- Contraintes naturelles ou autres contraintes spécifiques à une zone
- Désavantages spécifiques à une zone résultant de certaines exigences obligatoires
 - Investissement, y compris dans l'irrigation
 - Installation de jeunes agriculteurs et de nouveaux agriculteurs
 - Outils de gestion des risques
 - Coopération
- Echange de connaissances et diffusion d'informations

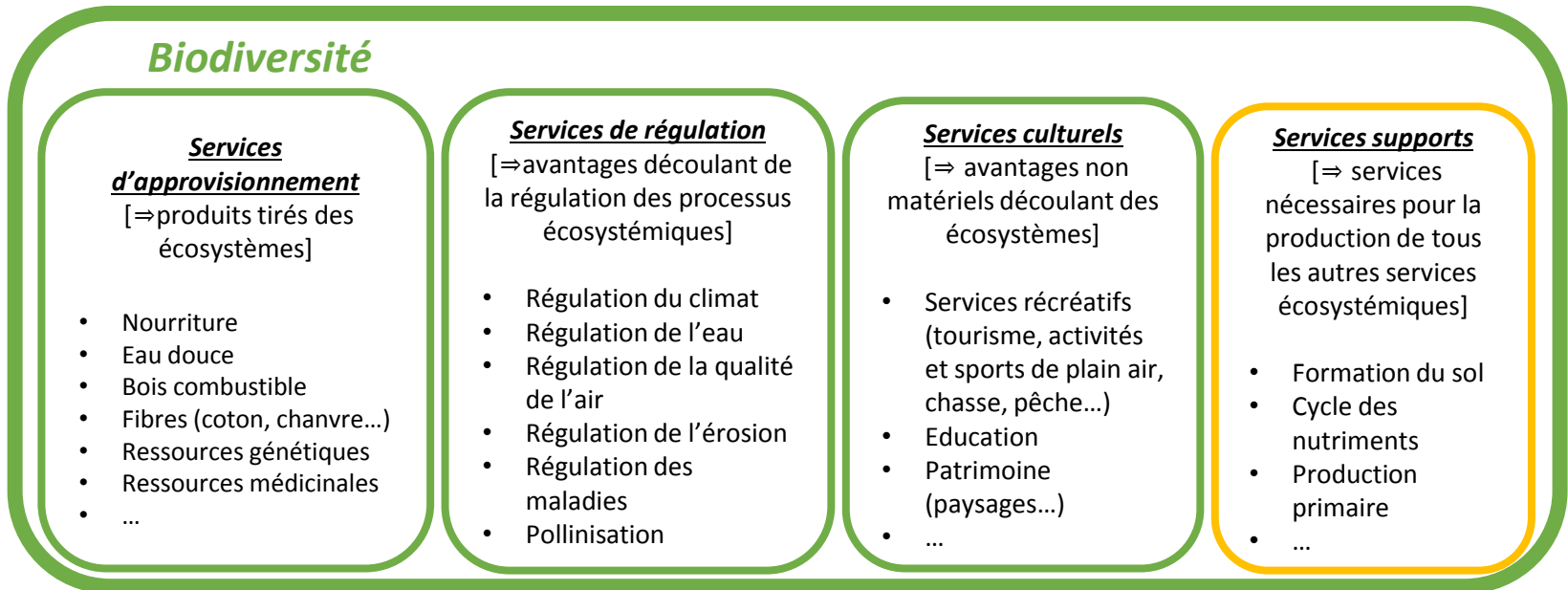
2/ Les PSE, l'autre outil de la rémunération de la PE

Expérimentation actuellement menée par les agences de l'eau : 150 M€ (Plan Biodiversité de 2018)

⇒ levier pour rémunérer la PE des exploitations agricoles

➤ La philosophie du concept économique de PSE

- Point de départ : les **services écosystémiques** (= services fournis aux hommes par la nature).



- Des **services écosystémiques**... aux **services environnementaux** (=services que les hommes se rendent entre eux... conduisant à maintenir/améliorer des services écosystémiques)... aux **programmes de PSE** (Costa Rica, Munich, New York, Lons-le-Saunier, Vittel...).
- Définition des PSE de Wunder (2015) : **transactions volontaires entre usagers et fournisseurs de services** qui sont conditionnées à des règles convenues de gestion des ressources naturelles pour générer des services hors site.

➤ La mise en œuvre de PSE par les agences de l'eau

- Plan Biodiversité 2018 : 150 M€ porté à 170 M€
- Com. Europ., 18 fév. 2020, Aide d'État / France SA.55052 (2019/N) "Valorisation des services environnementaux et incitation à la performance environnementale des exploitations »
- Dispositif PSE novateur et sophistiqué :

Objectif du dispositif : « rémunérer les services environnementaux fournis par les agriculteurs appréciés au travers des caractéristiques des systèmes de production agricoles, et des modalités de gestions des structures paysagères ».

Deux types de services environnementaux recherchés : ceux issus de la gestion par l'agriculteur des structures paysagères et ceux issus de la gestion par l'agriculteur du système de production agricole.

Définitions de valeurs guides (ou plafonds) au niveau national :

Rémunération €/ha	Gestion des structures paysagères	Gestion des systèmes de production agricole
Création -Transition	676	260
Entretien – maintien	66	146

Le bon fonctionnement du dispositif repose ensuite sur les **agences de l'eau**. Celles-ci sélectionnent des projets de territoire portés par des **opérateurs territoriaux**, qui vont contractualiser (contrats de 5 ans) avec les **agriculteurs** et rémunérer leurs **services environnementaux**.

Dans le projet territorial, l'opérateur définit des indicateurs de résultats adaptés à son territoire.

Pour chacun des indicateurs, le porteur de projet va attribuer une valeur minimale (en deçà de laquelle il n'y a pas rémunération par les PSE) et une valeur maximale (au-delà de laquelle il n'y a plus de rémunération par les PSE car on est à l'optimum des services écosystémiques).

L'échelle de valeur comprise entre ce mini et ce maxi est ensuite transcrite en une note de performance environnementale comprise en 0 et 10.

Le porteur de projet va ensuite calculer la rémunération du montant des PSE, en utilisant les valeurs guides et son système de notation.

- Montant de PSE en €/ha = Σ (notes de l'exploitation x valeurs guides)

Exemple (détermination du montant des PSE pour une année n) :

Indicateurs	Plage de rémunération PSE		Etat exploitation année n-1		Etat exploitation année n		Δ note
	Mini	Maxi	Ind.	Note	Ind.	Note	
% SIAE/SAU	5	10	7	4	9	8	4
Taille moyenne des parcelles (ha)	6	2	4	5	4	5	0
MOYENNE GESTION PAYSAGERE				5		7	2
Taux de couverture annuel du sol (%)	60	80	60	0	65	3	3
% de SAU sans travail du sol	0	15	3	2	5	3	1
% prairies (P+T)/SAU	3	20	5	1	7	2	1
% de couverts d'intérêt flo-fau/SAU	0	5	1	2	3	6	4
% Légumineuses sans phyto dans l'assolement	5	20	5	0	8	2	2
Longueur moyenne des rotations (ans)	3	6	3	0	3,5	2	2
% cultures en mélanges	0	20	0	0	5	3	3
Niveau de fertilisation N (U/ha)	100	60	120	0	100	0	0
% N orga /N minéral	20	50	20	0	25	2	2
% Ecart IFT herbicide /référence régionale	0	30	5	2	7	2	1
% SAU non traitée aux herbicides	20	50	25	2	30	3	2
MOYENNE AGRO				1		3	2

$$0,1 \times 146 = 11 \text{ €/ha}$$

$$0,2 \times 260 = 45 \text{ €/ha}$$

$$\text{Total PSE} = 30 + 135 + 11 + 45 = 222 \text{ €/ha}$$

⇒ Intérêt du dispositif PSE « agences de l'eau » :

- Seuls les services environnementaux font l'objet d'une rémunération PSE.
- Logique différente de celle des MAEC (basée sur un calcul des surcoûts et manques à gagner liés aux pratiques agricoles mises en œuvre par l'agriculteur).
- Rémunération des services environnementaux produits dès l'origine (logique de maintien/entretien) et de ceux résultant de l'évolution de la situation (logique de création/transition).
- Rémunération des services environnementaux liée au niveau de performance environnementale globale appréciée dans une approche systémique.

CONCLUSION

- Dispositif PSE expérimenté par les agences de l'eau semble prometteur et incitatif...
... mais seulement 170 M€
... mais repose sur des gouvernances territoriales parfois compliquées à mettre en place
- Proposition de PSN 2023-2027 de la PAC ...
... ne modifie pas beaucoup l'architecture environnementale précédente
... en attente de l'approbation de la Commission européenne
- Besoin d'évaluations

