

Les mesures agri-environnementales favorisent-elles la fourniture de services écosystémiques ? Contribution de trois études de cas (Auvergne, Réunion, Guadeloupe).

Bonin Muriel, Chercheur en géographie, Cirad, TA C-91 / F - Campus international de Baillarguet - 34398 Montpellier Cedex 5, muriel.bonin@cirad.fr

Aznar Olivier, Maître de conférences en économie de l'environnement, VetAgro Sup - UMR Métafort 1273 – PRES Clermont Université, 89 Avenue de l'Europe - BP 35, F-63370 Lempdes, olivier.aznar@vetagro-sup.fr

Caron Armelle, Ingénieur de recherche, économie, AgroParisTech, UMR Métafort, BP 90054, 24 Avenue des Landais, 63171 Aubière Cedex 9, Armelle.Caron@agroparistech.fr

Depres Christophe, Maître de conférences économie de l'environnement, VetAgro Sup - UMR Métafort 1273 – PRES Clermont Université, 89 Avenue de l'Europe - BP 35, F-63370 Lempdes, christophe.depres@vetagro-sup.fr

Jeanneaux Philippe, Maître de conférences en économie, VetAgro Sup - UMR Métafort 1273 – PRES Clermont Université, 89 Avenue de l'Europe - BP 35, F-63370 Lempdes, philippe.jeanneaux@vetagro-sup.fr

Maury Caroline, Maître de conférences en sciences politiques, AgroParisTech, UMR Métafort, BP 90054, 24 Avenue des Landais, 63171 Aubière Cedex 9, caroline.maury@engref.agroparistech.fr

Queste Jérôme, Chercheur en sociologie, Cirad, Station de La Bretagne - BP 20 - 97408 Saint-Denis Messagerie Cedex 9, jerome.queste@cirad.fr

Augusseau Xavier, Chercheur en géographie, Cirad, Station de La Bretagne - BP 20 - 97408 Saint-Denis Messagerie Cedex 9, xavier.augusseau@cirad.fr

Daré William's, Chercheur en sociologie, Cirad, Direction Régionale Afrique de l'Ouest - Continentale - Avenue Kennedy BP 596 – Ouagadougou, williams.dare@cirad.fr

Résumé

Les mesures agri-environnementales (MAE) ont été introduites comme mesures d'accompagnement de la réforme de la PAC de 1992. Elles ont ensuite connu des évolutions avec notamment l'introduction de MAE territorialisées (MAET) dans la programmation 2007-2013. Parallèlement, les notions de services écosystémiques et paiements pour services environnementaux (PSE) émergent et leur usage se renforce, non seulement dans le milieu scientifique, mais également dans les arènes politiques, notamment internationales. **Les MAE sont-elles un dispositif de politique publique qui favorise la fourniture de services écosystémiques ?** Pour répondre à cette question de recherche, nous avons procédé dans un premier temps à une clarification des différentes acceptions des notions de services écosystémiques, environnementaux (SE) et paiements pour services environnementaux, puis par une analyse du degré de leur mise en politique à travers l'observation de la mise en œuvre des MAE dans trois terrains d'étude (Auvergne, Réunion et Guadeloupe). La méthodologie repose sur une grille d'analyse de la gouvernance des dispositifs. Des entretiens semi-directifs ont été conduits au niveau national et sur les trois terrains d'étude.

Les trois études de cas montrent que la contribution potentielle des MAE à la fourniture des services écosystémiques est très dépendante des processus de gouvernance territoriale et de la place des acteurs de l'environnement. Dans les cas comme la Guadeloupe et la Réunion, où le pilotage reste dominé par le secteur agricole, la dimension environnementale peine à être intégrée. En Auvergne, l'apparition d'opérateurs agro-environnementaux hors des acteurs habituels du secteur agricole (associations de protection de l'environnement, syndicats mixtes, collectivités territoriales, ONF...) est favorable à une meilleure intégration des services écosystémiques dans la conception et la mise en œuvre des MAE.

Les MAE ont été conçues sans référence aux SE et PSE à l'origine. On constate une évolution des discours vers l'idée d'une rémunération pour service rendu, mais cela ne se traduit pas dans la conception d'instruments de politique concrets. Le cas des MAE à obligation de résultats écologiques et non à obligation de moyens pourrait constituer les prémisses d'une meilleure intégration des écosystèmes dans les dispositifs MAE. Ceci implique de comprendre les fonctionnements des écosystèmes, connaître les services qu'ils rendent, mais aussi les dégâts qu'ils subissent.

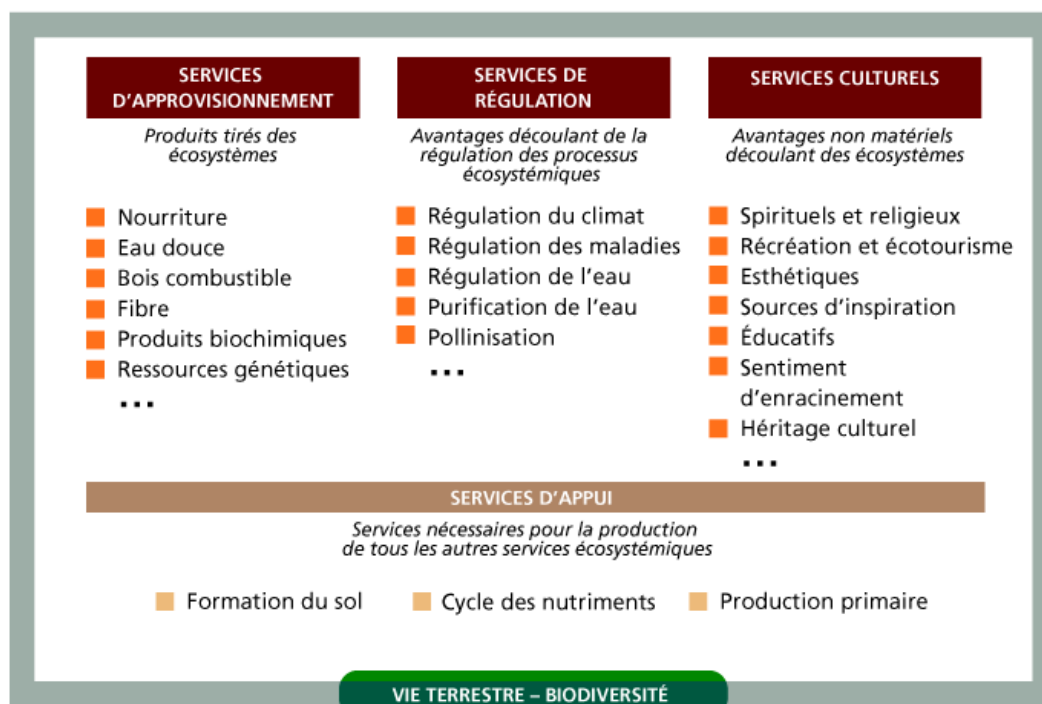
Introduction

Les mesures agri-environnementales (MAE) ont été introduites comme mesures d'accompagnement de la réforme de la PAC de 1992 (règlement 2078/92). Cette réforme a modifié la politique de soutien par la baisse des prix garantis qui se sont rapprochés des cours mondiaux et a conduit à la mise en place d'aides directes aux agriculteurs. En plus de vingt ans d'existence, les MAE ont connu des évolutions étroitement liées aux réformes des politiques agricoles européennes et nationales. D'autres dispositifs au sein de la PAC introduisent la dimension environnementale, comme la conditionnalité des aides du premier pilier aux Bonnes Conditions Agricoles et Environnementales. La tendance concernant la dimension environnementale dans la réforme de la PAC post 2013 est au renforcement du verdissement du premier pilier, plus qu'au recentrage sur les mesures agri-environnementales du second pilier. En France, les MAE représentent 450 millions d'€ sur les 1500 millions d'€ du second pilier (soit 30%) et 5% du budget PAC 2011. Les MAE restent donc marginales en terme budgétaire. Cependant, nous portons notre attention ici sur ces mesures car elles sont spécifiquement ciblées sur les questions environnementales et semblent prometteuses pour une réelle intégration des questions environnementales dans le domaine agricole.

Parallèlement, les notions de services écosystémiques et paiements pour services environnementaux émergent et leur usage se renforce, non seulement dans le milieu scientifique, mais également dans les arènes politiques, notamment internationales (Antona *et al.*, 2010).

Le Millenium Ecosystem Assesment, a défini les services écosystémiques comme : « les bénéfiques que les humains tirent des écosystèmes » (MEA, 2005, rapport de synthèse version française, p.9). Des catégories de services écosystémiques sont définies (figure 1) :

FIGURE 1
Catégories de services écosystémiques



Source: FAO, 2007, adapté de Ecosystems and human well-being: a framework for assessment par le Millennium Ecosystem Assessment. Copyright © 2003

Le nombre de publications scientifiques qui se réfèrent aux services écosystémiques augmente fortement après 2005 (Jeanneaux et al., 2012), date de finalisation du Millenium Ecosystem Assessment et de consécration, au niveau international, du concept de service écosystémique.

Si la définition des services écosystémiques semble bien établie, en dépit de la diversité de ses origines, et constitue même pour certains « une consolidation conceptuelle forte » (entretien expert MEA par équipe Serena), il n'en est pas de même des services environnementaux et de la distinction entre services écosystémiques et services environnementaux, qui sont encore non stabilisés (Fisher *et al.* 2007). Nous retenons les définitions de Lugo (2008) qui définit les services écosystémiques comme étant les bénéfices que les populations tirent des écosystèmes tandis que les services environnementaux seraient les bénéfices fournis par l'homme aux écosystèmes. Avec le terme de « service environnemental » employé dans le domaine agricole, il s'agit ici 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 (FAO, 2007 ; Vert, 2009).

En parallèle et de façon distincte, émergent des instruments d'action publique inspirés de ce concept, les Paiements pour Services Environnementaux (PSE) portés initialement par des personnes (conseillers ou administrateurs) du département environnement de la Banque

Mondiale et du CIFOR avec des expérimentations et projets pilotes dans les pays du Sud principalement (Wunder, 2005 ; Pagiola & Platais, 2004 ; Pagiola *et al.*, 2005). Le PSE est défini comme 1/ une transaction volontaire où 2/ un SE bien défini 3/ est acheté par au moins un consommateur 4/ à au moins un fournisseur de SE 5/ seulement si le fournisseur de SE assure la fourniture de SE (conditionnalité) (Wunder, 2005).

Les publications scientifiques les plus citées au niveau international sur les services écosystémiques sont liées au calcul d'une valeur économique de ces services (Costanza *et al.*, 1997). Au-delà des débats méthodologiques sur la manière d'estimer cette valeur économique et déontologiques sur la pertinence même d'attribuer une valeur marchande à la Nature, ces travaux lancent l'alerte sur les conséquences pour le bien-être humain de la dégradation des écosystèmes (Teillac & Clavel., 2012). Les premières publications sur les PSE adoptaient une approche normative des SE en posant une définition basée sur cinq critères, proche d'un modèle de marché où offre et demande de services environnementaux sont confrontés et sont l'objet de paiements monétarisés (Wunder, 2005). Le constat des écarts entre la définition, le modèle théorique et les observations empiriques ont conduit Muradian *et al* (2010) à proposer un cadre d'analyse pour la compréhension des PSE à partir d'une lecture en termes d'économie institutionnelle et d'économie politique qui met notamment l'accent sur l'importance des incitations économiques, le caractère plus ou moins direct du transfert entre fournisseur et demandeur de service et le degré de marchandisation.

Dans ce contexte d'évolution des mesures agri-environnementales d'une part, liées aux réformes de la PAC et d'émergence sur la scène internationale des concepts de services écosystémiques, environnementaux et de paiements pour services environnementaux d'autre part, notre question de recherche porte sur les liens entre mesures agri-environnementales et services écosystémiques : **Les MAE sont-elles un dispositif de politique publique qui favorise la fourniture de services écosystémiques ?** Dans la continuité des travaux de Muradian *et al*, notre approche consiste à observer des pratiques de gouvernance locales et régionales, des jeux d'acteurs et des groupes en interaction à différents niveaux de gouvernance, des rapports de force, des représentations de la nature et des pratiques agricoles. Nous cherchons à comprendre comment ce concept de service écosystémique s'insère au niveau du répertoire des instruments de ces politiques. Le concept de services écosystémiques est-il approprié par les acteurs impliqués dans la définition et la mise en œuvre des MAE ?

Pour répondre à cette question, nous avons donc procédé dans un premier temps à une clarification des différentes acceptions des notions de services écosystémiques, environnementaux et paiements pour services environnementaux, puis par une analyse du degré de leur mise en politique à travers l'observation de la mise en œuvre des MAE dans trois terrains d'étude : Auvergne, Réunion et Guadeloupe.

Plusieurs disciplines ont été mobilisées : sociologie et science politique (Pesche *et al.*, 2010), économie (Froger *et al.*, 2012), géographie (Eloy & Ghiotti., 2010) et agronomie des territoires (Toillier & Serpenté, 2010). Une grille d'analyse de la gouvernance des dispositifs

a été définie comme point de repère pour des études de cas (Collectif Serena, 2010)¹. Cette grille est destinée à analyser la gouvernance des dispositifs qui favorisent la fourniture de services environnementaux ou écosystémiques. Trois grands types de dispositifs ont été définis : 1/ les PSE et MAE, 2/ les parcs et aires protégées 3/ les labels. Nous présentons ici les modules généraux valables pour tout type de dispositif et les modules spécifiques aux MAE/PSE.

Les modules généraux comprennent les éléments suivants :

1. Contexte institutionnel
2. Objectifs (du dispositif, explicite ou implicite à reconstruire sur la base d'entretiens)
3. Echelles d'application et publics cibles
4. Gouvernance et règles
5. Inventaire des acteurs
6. Rôle et stratégie des acteurs concernés
7. Alliances, coalitions, oppositions, conflits
8. Formes d'engagement des acteurs concernés dans le dispositif
9. Mécanismes économiques et financiers
10. Analyse des « gagnants » et des « perdants »

Pour la partie spécifique pour un dispositif de type PSE ou MAE, on s'efforcera :

- De caractériser le service précis qui est rémunéré. Il peut s'agir parfois d'un ensemble de services. Le service environnemental est en général une externalité, soit positive, soit négative (il y a une distinction entre les PSE restriction d'usage et les PSE cherchant à stimuler de nouvelles pratiques plus vertueuses à l'égard des écosystèmes).
- D'identifier la manière de définir les rémunérations : compensation de sur-coûts ou manques à gagner (liés à l'adoption de pratiques « respectueuses de l'environnement »), rémunération d'un service basée sur l'évaluation monétaire des SE, montant défini sur la base de l'enveloppe budgétaire disponible...
- De caractériser la dimension « volontaire » de la démarche et selon quels mécanismes les publics cibles peuvent accéder au service.
- De caractériser les processus d'exclusion liés à la mise en œuvre des PSE/MAE.
- De repérer les conditions de l'additionnalité du dispositif PSE/MAE, ce qui suppose l'existence d'une base de référence.

En France, au niveau national, une analyse bibliographique et des entretiens semi-directifs ont été réalisés de septembre 2009 à mai 2010 auprès de 62 représentants des institutions du monde agricole pour analyser l'émergence de la notion de service environnemental dans les politiques agricoles (Valette *et al.*, 2012). Trois études de cas ont ensuite été conduites en Auvergne, à la Réunion et en Guadeloupe. A ce niveau régional également, analyse

¹ Cette communication s'inscrit dans le cadre du projet SERENA financé par l'Agence nationale de la recherche (ANR) dans le cadre de l'appel à projet Systerra (ANR-08-STRA-13).

bibliographique et entretiens semi-directifs ont été réalisés entre 2009 et 2012 (voir partie 2 pour plus de détail) et des ateliers de présentation/discussion des résultats ont été organisés.

1. Des MAE conçues sans référence aux services écosystémiques et PSE à l'origine

1.1 Genèse et évolution du dispositif MAE

La PAC, 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 de cette politique sur les plans environnemental (pollution), économique (surproduction) et budgétaire (croissance non contrôlée) liés à l'orientation productiviste adoptée en 1962 ont déclenché une série de réforme de la PAC depuis 1971. En 1985, l'Union Européenne a introduit des incitations environnementales par le biais de la publication du Livre vert et l'adoption de l'article 19 du règlement CEE n°797/85. 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 et ceux du Sud quant à l'importance à accorder aux incitations environnementales (voir encadré).

Encadré. Les réactions contrastées de la France et de l'Angleterre à l'application de l'article 19.

Si la Grande-Bretagne a fait preuve d'une grande réactivité dans la mise en œuvre de l'article 19, en proposant dès 1986 les premiers sites et n'hésitant pas à attribuer des primes 5 fois supérieures à la dotation européenne, la France s'est engagée avec prudence, attendant pratiquement que le dispositif devienne obligatoire pour mettre en place des opérations locales qui s'apparentaient aux contrats de gestion britanniques (Facchini, 1999). Alors que dans les deux cas, un lien fort existait entre les organisations corporatives et l'Etat, une des principales raisons de cette différence résidait dans la représentation de l'impact de mesures environnementales sur la PAC. Du côté français, l'Etat et la profession agricole considéraient l'introduction de mesures environnementales comme une menace envers la PAC et le productivisme, alors que du côté britannique, elle constituait une opportunité pour créer un compromis important entre la corporation agricole et les organisations de défense de l'environnement. Mais, la divergence était également due à des problématiques rurales différentes : la France, confrontée à un problème de désertification des campagnes, recherchait des solutions dans le domaine de l'aménagement du territoire alors que la Grande Bretagne, plus densément peuplée, était préoccupée par le maintien du paysage rural menacé par le mitage urbain. Si l'article 19 offrait peu de solution dans le premier cas, elle constituait un instrument tout à fait pertinent dans le second (Facchini, 1999).

Sur cette base, la France a depuis 1989 expérimenté un certain nombre de dispositifs volontaires et contractuels visant à inciter les agriculteurs à maintenir ou adopter des pratiques respectueuses de l'environnement.

Aux opérations groupées d'aménagement foncier (dites OGAF environnement), mises en œuvre en 1985 sur des territoires à enjeux, ont succédé les opérations locales agro-environnementales (OLAE), mis en œuvre en 1993 au niveau local à partir d'un cahier des charges national, puis la prime au maintien des systèmes d'élevage extensif (PMSEE) en 1998 et la prime herbagère agro-environnementale (PHAE) en 2003. A l'issue de la mise en œuvre

des premières mesures, des plans de développement durable (PDD) 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. Etablis dès 1993, ils consistaient en la réalisation d'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 PDD, caractérisés par une approche à l'échelle de l'exploitation, ont préfiguré les contrats territoriaux d'exploitation (CTE) introduits par la Loi d'orientation Agricole de 1999 dans le cadre de la réforme de la PAC (introduction du second pilier dédié au développement rural). Dispositif central du plan de développement rural national (PDRN), le CTE visait à soutenir les exploitations s'engageant dans une logique d'agriculture durable respectant les enjeux de la multifonctionnalité. Le CTE a été remplacé en 2003 par le contrat d'agriculture durable, dispositif simplifié et recentré sur des problématiques plus strictement environnementales (Urbano & Vollet, 2005).

Le nouveau Règlement de Développement Rural adopté en 2007 s'est traduit par un abandon de ces approches globales à l'échelle de l'exploitation agricole privilégiées dans les CTE puis les CAD. Les MAE ont été redéfinies dans le cadre du programme de développement rural hexagonal (PDRH) qui décline en France le règlement de développement rural européen pour la période 2007 – 2013. Des circulaires précisent les conditions de mise en œuvre des mesures agri-environnementales au niveau national (circulaire DGPAAT/SDEA/C2013-3030 du Ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt du 18 mars 2013 pour la plus récente en France).

Ces évolutions successives du dispositif des mesures agro-environnementales, marquées par une variabilité des approches privilégiées (filiales, territoire, parcelle, exploitation...), se sont accompagnées d'un accroissement progressif des surfaces sous contrat et des budgets alloués. Elles révèlent une volonté d'améliorer l'efficacité des mesures, les dispositifs successifs privilégiant de manière constante une logique de contractualisation, de territorialisation et d'obligation de moyens plutôt que de résultats (en dépit de quelques expérimentations en zone de montagne, Plantureux & De Sainte-Marie, 2010).

1.2 Les MAE 2007-2013 : des dispositifs diversifiés d'influence inégale

Les mesures agroenvironnementales définies par le PDRH et ses équivalents dans les DOM (PDRR, PDRG, ...) s'inscrivent dans quatre problématiques : la protection de l'eau - au regard de la directive cadre sur l'eau (DCE), la conservation de la biodiversité (au regard de la directive Natura 2000), l'entretien du paysages et enfin la protection du sol. Elles sont mises en œuvre dans le cadre d'un contrat de 5 ans entre l'agriculteur et l'Etat qui donne lieu au versement par l'Etat d'une compensation des surcoûts ou des manques à gagner de l'agriculteur liés à la mise en œuvre du changement de pratique.

Les MAE sont regroupées en trois types de dispositifs :

- des dispositifs nationaux à cahier des charges national. Il s'agit de la PHAE, en faveur des prairies permanentes, et de la MAE 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 construit à l'échelle régionale : les MAE territorialisées (MAET) visant les enjeux eau et biodiversité ; leur vocation est de s'appliquer à des territoires ciblés.

Ces dispositifs ont un poids économique et environnemental très inégal. Deux dispositifs ont un fort impact : la PHAE (52 000 dossiers annuels approximativement) et les MAET (20 000 dossiers annuels). Deux dispositifs concentrent de 5 000 à 10 000 dossiers par an (MAER et CAB). Les autres dispositifs rassemblent moins de 1 200 contrats par an.

1. 3. Positionnement par rapport à d'autres instruments de politiques publiques

Les MAE sont un type d'instrument contractuel entre l'Etat et les agriculteurs. Il existe différentes catégories d'instruments, principalement les instruments réglementaires, les instruments économiques (dont font partie les MAE) et les instruments volontaires. Les MAE n'existent pas indépendamment des autres instruments de politique environnementale agricole, par exemple la directive nitrate qui est un instrument réglementaire ou Fertimieux, qui est un instrument volontaire. Un point important concerne l'articulation de l'ensemble de ces dispositifs les uns avec les autres, clé de l'efficacité de la politique environnementale pour l'agriculture.

L'évolution de la PAC et l'introduction de la dimension environnementale dans la PAC sont marquées par trois points clés :

- l'introduction de mesures directement ciblées sur des questions environnementales (MAE) dans le second pilier et la conditionnalité environnementale des aides du premier pilier, renforcée avec le verdissement du premier pilier dans la réforme de la PAC en cours
- l'émergence de paiements directs des agriculteurs pour des pratiques respectueuses de l'environnement avec les MAE.
- une territorialisation récente de certains dispositifs avec une délimitation de zones à enjeu environnemental prioritaire d'une part, l'intégration au dispositif d'opérateurs agri-environnementaux porteurs d'enjeux environnementaux sur un territoire donné d'autre part.

L'introduction de paiements directs nous interroge sur un possible rapprochement avec des logiques de PSE. Le ciblage sur des territoires à enjeux environnementaux pourrait induire une meilleure prise en compte des services fournis par les écosystèmes ou des dégradations causées par les pratiques agricoles sur les écosystèmes. Les MAE ont-elles une influence sur la fourniture ou la dégradation des services écosystémiques ? Nous traitons cette question à travers trois études de cas en centrant notre attention sur la gouvernance des MAE à partir de la grille d'analyse de la gouvernance présentée en introduction.

2. Les MAE 2007-2013 : la fourniture de SE par les MAE très dépendante des dispositifs territorialisés de pilotage

2.1 MAET : un dispositif territorialisé de pilotage complexe

La dimension « territorialisée » du dispositif MAET se traduit par un certain nombre de singularités du point de vue de sa mise en œuvre. Si celle-ci demeure pilotée par les services déconcentrés du Ministère en charge de l'Agriculture, les MAET sont toutefois définies pour chaque territoire à enjeu 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 construit à partir d'une combinaison d'engagements unitaires définis au niveau national. Le dispositif des MAET favorise l'émergence de porteurs de projet, appelés opérateurs agro-environnementaux, qui apparaissent comme les interlocuteurs privilégiés des agriculteurs dont les exploitations sont localisées sur les territoires à enjeux. Les opérateurs agro-environnementaux peuvent être des structures porteuses de projet issues du monde associatif de la protection de l'environnement, des syndicats mixtes, des collectivités territoriales, l'Office national des forêts, des chambres d'agriculture.... Les agriculteurs s'adressaient antérieurement directement aux services départementaux du Ministère de l'agriculture pour contractualiser les mesures agro-environnementales. Cependant, notons que la territorialisation des mesures ne s'est pas vraiment concrétisée dans les départements d'outre-mer (DOM). Chaque DOM fait l'objet d'un Plan de Développement Rural propre, instruit localement. Les échelles nationale et régionales se confondent. La territorialisation initiée à la Réunion a finalement été abandonnée au profit d'une extension à l'ensemble de l'île des MAET du fait des difficultés pratiques de délimitation des zones en milieu très escarpé. De même, en Guadeloupe, la territorialisation des MAE peine à se concrétiser en raison d'une part de l'absence d'opérateurs agri-environnementaux porteurs d'enjeux environnementaux sur des territoires bien définis et d'autre part en raison du manque de zonage des enjeux environnementaux.

La mise en œuvre des MAET et leur gestion relèvent d'un processus multi-niveaux mobilisant un grand nombre d'acteurs intermédiaires publics, associatifs et privés reliés par des liens contractuels. Les MAET sont construites et sélectionnées au niveau régional.

2.2 Une mise en œuvre très dépendante des processus de gouvernance territoriale : trois études de cas

Nous avons étudié la mise en œuvre des MAE dans trois territoires : Auvergne, Guadeloupe et Réunion. L'approche qualitative a été focalisée sur l'analyse du jeu des acteurs parties prenantes dans la mise en œuvre du dispositif à l'échelle de la région (production d'une typologie des porteurs de projets, de leurs motivations, des interactions entre acteurs et des modalités de leur relation –sous-traitance, partenariat, isolement, conflits...). Cette analyse a été réalisée à partir du traitement des matériaux récoltés via la conduite d'entretiens semi-directifs auprès des acteurs impliqués.

Des séries d'entretiens semi-directifs ont été conduits sur les trois terrains d'étude avec des entrées thématiques ciblées dans le cadre de stages de fin d'étude encadrés par des chercheurs du projet ANR Serena. Les tableaux ci-dessous récapitulent les enquêtes conduites et les sujets d'entretien sur les trois terrains d'étude :

Tableaux 1 : Récapitulatif des stages conduits sur les trois terrains dans le projet Serena. Source : Hrabanski *et al.*, 2012.

Auvergne

n°	étudiant	date	sujet	niveau académique
1	Noulin A.	2010	Analyse de la fourniture de services environnementaux en agriculture à partir de l'étude des mesures agro-environnementales territorialisées (MAET) en Auvergne.	Césure – AgroParisTech 2e année
2	Girardot C.	2012 (en cours)	Etude des services écosystémiques dans le Massif central	M1 master "développement des territoires ruraux et nouvelles ruralités" Université Blaise Pascal Clermont Ferrand
3	Agrare L., Bosch J., Denat D., Pouget F.	2009	La contractualisation de mesures agri-environnementales : le cas des CTE	VetAgro Sup – 3e année, projet collectif
4	Kirchner J, Le Maguet E, Sermage J	2010	La notion de service environnemental en Auvergne	VetAgro Sup – 3 ^e année, projet collectif
5	Darmayan J	2011	Dispositif de labellisation de l'Agriculture Biologique. Une analyse institutionnelle des dynamiques de normalisation européennes et internationales	M1 master "analyse et politique économiques" Université d'Auvergne

La Guadeloupe

n°	étudiant	date	sujet	niveau académique
6	C. Cathelin	2010	La conversion à l'environnement de la filière banane de Guadeloupe : une stratégie de défense de ses intérêts économiques	Master 2, Sociologie politique, Lyon 2.
7	N. Angélique	2011	Politiques agri-environnementales des collectivités territoriales à la Guadeloupe	Master 2, Science politique
8	M. Beaugendre	2012	Les mesures agri-environnementales en Guadeloupe : gouvernance du dispositif et mise en œuvre dans les exploitations agricoles.	Master 2/ AgroParisTech

La Réunion

n°	étudiant	date	sujet	niveau académique
9	J. Michalski	2009	Emergence de la notion de Service Environnemental dans les politiques publiques des espaces ruraux réunionnais	M2 fin d'études d'ingénieur ENITA Clermont
10	M. Herrou	2010	Appropriation des dispositifs agro-environnementaux par les agriculteurs, Application sur deux BAC de l'île de la Réunion	M2 Supagro - IRC, spécialité agronomie tropicale
11	Ch. Kermagoret	2010	Diagnostic de la mise en place de dispositifs de protection de la qualité de l'eau sur deux bassins versants à la Réunion	M1 Sciences de la Mer et du Littoral, Université de Bretagne Occidentale
12	L. Clain	2011	Le Parc National de la Réunion au travers de la Presse Quotidienne Régionale	M1 Master Génie Urbain et Environnement, Université de la Réunion
13	G. Heysch	2012	Mobilisation des concepts de service écosystémique dans les interactions entre tourisme et conservation dans les aires protégées réunionnaises	M2 co-habilité INP-G et Sciences-Po Grenoble

Après avoir précisé les spécificités de l'agriculture et des politiques agricoles dans nos trois terrains d'étude, nous présentons les résultats de notre analyse de la gouvernance des dispositifs.

2.2.1 Spécificités de l'agriculture et des politiques agricoles dans les trois terrains d'étude

En Guadeloupe et à la Réunion, l'histoire agricole de ces deux îles est marquée par la colonisation qui a structuré le territoire et orienté leur développement économique vers la production de cultures d'exportation (Laudié-Lecomte, 2003). En dépit d'une lente érosion relative, l'agriculture reste un secteur d'activité économique important (banane et sucre premiers postes d'exportation) mais également politique, social, historique et culturel, même si sa contribution à une économie de plus en plus tertiaisée devient marginale (5% des emplois dans le secteur agricole à la Guadeloupe et 4,2% à la Réunion contre plus de 80% pour le secteur tertiaire, INSEE-RP2006). Chacune des deux îles dispose d'une agro-industrie, tournée exclusivement vers l'exportation (canne et banane) vers l'Europe et fortement soutenue par les différentes politiques agricoles mises en œuvre, qui cohabite avec une agriculture orientée essentiellement vers des productions vivrières et patrimoniales (café, vanille, jardin créole,...). Ce second type d'agriculture plus familiale et pluriactive valorise des espaces souvent marginaux comme les « Hauts » de la Réunion ou la Côte sous le vent en Guadeloupe (Déméné, 2011).

Ces territoires présentent des singularités géographiques, climatiques et culturelles qui ont été reconnues dès 1957 dans le traité de Rome. Les DOM ont obtenu, depuis le traité d'Amsterdam de 1997, le statut de Région Ultra-Périphérique (RUP) européenne. Ce statut concerne huit territoires s'étendant sur 25 millions de km² et regroupant près de 4,3 millions d'habitants (Eurostat, 2006²). L'article 299.2, remplacé ensuite par l'article 349 du traité de Lisbonne fournit un cadre réglementaire à cette reconnaissance et à l'application de dérogations aux différentes réglementations européennes.

Ainsi, la transcription française des directives européennes s'applique de plein droit à la Réunion et en Guadeloupe du fait de leur statut de départements d'Outre Mer (DOM) français et bénéficient de ce fait des aides de la PAC. Les deux îles de la Guadeloupe et de la Réunion représentent des modèles de développement singuliers dans leur contexte régional, Caraïbes et Océan Indien mais sont illustratifs d'autres contextes européens éloignés de leur métropole.

L'essentiel des aides reçues en agriculture se trouve associé au 1^{er} pilier de la PAC. En tant que RUP, les deux DOM bénéficient des fonds structurels européens et sont éligibles aux aides pour leur retard en matière de développement, comme le Programme d'Options Spécifiques à l'Eloignement et à l'Insularité des Départements français d'Outre-Mer (POSEIDOM). Ainsi, en 2003, les RUP ont pu bénéficier de dérogations et préserver leurs objectifs de production agricole. Et ce, alors que la réforme de la PAC visait à réguler les excédents de la production agricole européenne en introduisant d'une part, les principes de découplage et de conditionnalité des aides et d'autre part, en révisant le cadre d'intervention des soutiens aux filières agricoles. A la Réunion cela s'est traduit par la mobilisation de

² Les régions ultrapériphériques sont composées des Açores et de Madère (Portugal), des Îles Canaries (Espagne), de la Guadeloupe, de Saint-Martin, de la Guyane, de la Martinique et de La Réunion (France). (http://ec.europa.eu/regional_policy/themes/rup_fr.htm&title=Indicateurs%20relatifs%20aux%20régions%20ultrapériphériques)

l'ensemble des institutions concernées (politiques, collectivités, syndicats agricoles et industriels) pour défendre les intérêts de la filière canne à sucre afin d'obtenir le maintien d'un quota de production, des compensations pour la baisse des prix garantis, la poursuite des aides à l'écoulement de la production, etc. Ces négociations ont été facilitées par la situation socio-économique difficile mais aussi du fait des faibles volumes de production qui sont en jeu (autour de 200 000 tonnes de sucre pour la Réunion). L'Etat français complète les financements manquants (aide à l'écoulement, soutien au prix, par exemple). De même en Guadeloupe, la filière bananière s'est mobilisée pour maintenir les importants soutiens publics dont elle bénéficie (Cathelin, 2010).

Le 2^o pilier de la PAC, consacré au développement rural, a également fait l'objet d'adaptations, en consacrant l'essentiel de l'enveloppe financière vers l'investissement des exploitations. Ainsi l'axe n°1 « compétitivité des secteurs agricoles et forestiers » représente 72% du budget des Plans de Développement Rural Réunionnais et Guadeloupéen, déclinaisons locales du FEADER, contre 35% au niveau national (source : ministère de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Forêt). Parallèlement, les collectivités locales contribuent également au soutien public à l'agriculture. Cependant, au regard des budgets annuels de ces collectivités, dont la grande part est consacrée aux dépenses sociales et aux investissements d'infrastructures, l'agriculture reste cependant marginale (4% du budget du Conseil Général réunionnais et 7% du budget des 2 collectivités guadeloupéenne)³.

En **Auvergne**, l'agriculture occupe 60% du territoire et est à l'origine de 8,5 % des emplois régionaux (41 000 emplois à plein temps), soit deux fois plus que le pourcentage enregistré au niveau national. 90 % de ces emplois sont non salariés et regroupent les chefs d'exploitation et leur famille. Depuis 10 ans, 3 % des exploitations disparaissent chaque année, entraînant une perte d'emplois et l'agrandissement des structures⁴. L'élevage bovin, et dans une moindre mesure des ovins, domine la montagne auvergnate. Les plaines fertiles de la Limagne et de l'Allier sont orientées vers les grandes cultures (principalement céréales, oléagineux, protéagineux et betteraves sucrières).

Pour la mise en place des MAET en Auvergne, un zonage de Zones d'Actions Prioritaires où doit être concentrée l'action agroenvironnementale a été défini. Ces zones sont établies par la DRAAF, en concertation avec les Agences de l'eau pour l'enjeu DCE. En ce qui concerne l'enjeu Natura 2000, les zonages correspondent aux zones Natura 2000 préexistantes. La Région réalise ainsi une cartographie intégrée au document régional de développement rural (DRDR). Y sont représentés les enjeux Eau et Natura 2000, mais également les autres enjeux environnementaux locaux, comme les enjeux « nitrates » ou « phytosanitaires ». L'Auvergne a fait le choix d'orienter la contractualisation d'abord sur les zones de la directive Habitats (puisque'il y a l'obligation communautaire d'avoir au moins 50% des sites sous contrats d'ici 2012), puis sur ceux de la directive Oiseaux.

La mise en œuvre des MAET en Auvergne se caractérise par le rôle joué par des opérateurs agri-environnementaux. Ils sont de diverses origines :

³ Le Conseil Général de la Réunion, qui a compétence sur l'agriculture, dispose d'un budget annuel de 30 M€ et cofinance des aides en faveur de la production locale (élevage, ...). La Région Guadeloupe apporte un appui au développement des filières agricoles au sein d'un ensemble d'actions économiques pour un montant de 60 M€ en 2010. Le Conseil Général de Guadeloupe contribue également au soutien de l'agriculture : « politique agri-environnementale et équipements ruraux » pour 20 M€ en 2011.

⁴ <http://www.auvergne.chambagri.fr/pages/agrauv.htm>

- Associations : CPIE (Centre permanent d'initiatives pour l'environnement), CEPA (Conservatoire des espaces et paysages d'Auvergne), CSA (Conservatoire des sites de l'Allier)
- Syndicats mixtes : SMVV (Syndicat mixte de la Vallée de la Veyre), SMAT (Syndicat mixte du Haut-Allier), PNR (Parc Naturel Régional) Volcans d'Auvergne, PNR Livradois-Forez
- Collectivités territoriales : Communauté de communes de la Montagne Bourbonnaise, Conseil Général de la Haute Loire
- Organisme consulaire : Chambre d'Agriculture de l'Allier
- EPIC (Etablissement public à caractère industriel et commercial) : ONF (Office National des Forêt) Auvergne-Limousin

2.2.2 Analyse de la gouvernance des MAE en Auvergne, Guadeloupe et Réunion

Pour les trois terrains, il existe une combinaison complexe de dispositifs d'appui d'origine variée (déclinaisons locales de dispositifs communautaires, de réglementations nationales et initiatives locales).

Les MAE mises en œuvre ne peuvent être isolées de l'ensemble de réglementations, de mesures d'accompagnement, de formation et de subventions qui constituent l'action publique d'appui à l'agriculture. Leur adoption par les exploitants ne dépend pas uniquement de leur attractivité financière mais également des effets combinés d'autres mesures, des contraintes administratives et techniques associées et de l'anticipation de contraintes à venir.

En Auvergne, la territorialisation de la politique agro-environnementale recherchée à travers le dispositif des MAET s'opère à travers des organismes intermédiaires. L'Etat confie des missions de coordination, d'information aux opérateurs agri-environnementaux (structures porteuses de projet issues du monde associatif de la protection de l'environnement, syndicats mixtes, collectivités territoriales, ONF et organismes consulaires...). Ces concepteurs et porteurs de projet jouent un rôle central et selon des modalités diversifiées dans la mise en œuvre du dispositif de contractualisation. Ils sont spécialisés dans chacun des enjeux, respectivement la protection de l'eau ou la biodiversité, identifiés comme prioritaires. A l'interface entre les services de l'Etat et les agriculteurs, ces opérateurs agri-environnementaux assurent, d'une part, une meilleure adéquation entre la définition des mesures et les enjeux locaux. D'autre part, ils permettent une meilleure implication des exploitants agricoles concernés (70 % de taux de contractualisation sur les zones concernées). Le travail montre également le faible engagement de certaines Chambres départementales d'agriculture dans les MAET, laissant à penser qu'une partie de la profession agricole est plutôt en retrait de ces dynamiques nouvelles. Ce travail met en évidence l'importance des organismes intermédiaires associatifs et parapublics, auxquels la puissance publique « délègue » une partie de ses prérogatives, dans le processus de contractualisation des MAET, ainsi que le rôle clé joué par les co-financeurs (en particulier les Agences de l'eau). L'implication des opérateurs agri-environnementaux, hors du secteur agricole, dans la mise en œuvre des MAET a permis une nette amélioration des relations entre les mondes agricole et environnemental d'après les entretiens réalisés. Par exemple pour un syndicat mixte (SMVV) : *« Le SMVV s'ouvre au monde agricole, l'agriculteur n'est plus uniquement vu comme un pollueur. Les visions réciproques entre le monde agricole et le monde environnemental ont évolué, le SMVV peut maintenant établir un dialogue et présenter ses*

autres axes d'action aux agriculteurs » (Noulin, 2010). Une telle implication nous apparaît comme un facteur favorable à la diffusion et l'appropriation des notions de services écosystémiques et de la notion de PSE au niveau local, malgré la grande variabilité du degré d'implication du monde agricole dans la mise en œuvre du dispositif MAET (Caron, Jeanneaux, et Noulin, 2011).

En Guadeloupe, les MAE ont été introduites tardivement puisqu'elles n'étaient que très peu appliquées avant la Loi d'orientation agricole (LOA) de 1999. L'arrivée des MAE en Guadeloupe coïncide avec la mise en place des CTE. L'esprit de l'instrument s'est considérablement transformé avec le passage du CTE au CAD puis, surtout, du CAD aux MAET. Le recentrage sur les aspects environnementaux a écarté l'enjeu de redistribution des soutiens agricoles qui était central dans le dispositif CTE et qui avait alimenté des débats, des prises de positions et l'engagement des différents acteurs de l'agriculture en Guadeloupe. Avec les CAD puis les MAET, les dispositifs agro-environnementaux se sont recentrés progressivement sur les enjeux environnementaux et ont perdu une partie de leurs intérêts stratégiques pour les opérateurs des principales filières agricoles. La filière bananière, fortement engagée dans la discussion CTE est restée néanmoins la principale bénéficiaire des MAE, via notamment une MAE spécifique « couvert banane : jachère nue » qui concentre l'essentiel des dossiers signés et des paiements versés. Avec la mise en place du nouveau dispositif de mesures agri-environnementales territorialisées en 2007 en Guadeloupe, un appel à projet pour des opérateurs-agri-environnementaux a été lancé, mais est resté infructueux. La Direction de l'Agriculture et de la Forêt gère la mise en œuvre des mesures agri-environnementales, en déléguant la fonction d'opérateur à l'ASP (Agence de Services et de Paiement), sans ciblage sur des zones à enjeu environnemental prioritaire. Les discussions sur le cahier des charges des mesures agri-environnementales restent limitées au secteur agricole avec des échanges entre organisations professionnels agricoles/structures animatrices/DAF/ASP en Guadeloupe, puis ministère de l'Agriculture à Paris et Europe. Remarquons l'absence d'avis et de participation aux discussions des acteurs de l'environnement (associations de protection de l'environnement, Diren,...). L'entrée récente dans le dispositif de nouvelles institutions pourrait modifier à l'avenir les échanges et cahiers des charges : le Parc National de Guadeloupe cofinance les MAE depuis 2010 (enveloppe de 50 000€) ; la communauté de communes du Nord GrandeTerre veut utiliser les MAE comme instrument pour introduire « plus d'environnement » pour l'approvisionnement en produits agricoles locaux (en attente la mise en place de la filière bio encore très peu développée) (Augusseau *et al.*, 2012).

A la Réunion, les CTE puis les CAD ont été des instruments privilégiés pour développer les mesures agri environnementales. Néanmoins, la majorité des CTE réunionnais a été construite directement avec les représentants des filières, avec comme conséquence une priorité pour décliner des mesures « techniques » visant à consolider les structures d'exploitation, principalement cannières (comme par exemple dans le volet économique et social du CTE). Le passage du CTE aux MAE n'a pas été l'occasion d'associer à la définition des MAE des acteurs de la protection de l'environnement, et a consacré la reconduite des dispositifs de soutien des filières.

Comme en Guadeloupe, ce contexte profite surtout aux agriculteurs bien insérés dans le système administratif agricole et bénéficiant déjà d'aides, d'un appui technique (notamment de la Chambre agriculture) et de relais au sein des prescripteurs. Les canniers et les éleveurs en coopérative bénéficient ainsi de plus de 85% des budgets alloués aux MAE. Ainsi paradoxalement, les cultures les plus sensibles en termes d'enjeux environnementaux (en

particulier sur la qualité de l'eau) comme le maraîchage ou l'arboriculture restent encore peu concernées par les contrats de MAE.

C'est pendant la période des CTE et surtout des CAD, que la majorité des contrats a été signée. Les MAE profitent alors de l'intégration dans un dispositif contractuel qui combine des aides à l'investissement et l'environnement, comme le CAD et un accompagnement (diagnostic, conseil, montage de dossiers, formations, etc.). Une étude sur l'appropriation de ces contrats de MAE par les exploitations, réalisée sur deux bassins de protection de captage, a montré que la motivation première des agriculteurs à adhérer à un tel dispositif est de bénéficier d'un suivi technique. Ainsi, l'impact des MAE sur le changement de pratiques ne peut être dissocié des dispositifs d'accompagnement et de formation dont bénéficient ces agriculteurs (Herrou, 2009). Enfin, le bilan des MAET, la dernière génération de MAE, est très mitigé car peu de contrats ont été signés. Le montant des aides, peu incitatif, en particulier pour les cultures maraichères ou fruitières est une première explication. Une autre explication plus controversée est l'absence sur le terrain d'agents chargés de promouvoir et de contractualiser ces nouveaux contrats peu engageants. Les services d'appui qui instruisaient autrefois les CTE et CAD mettent l'accent sur les aides productives et l'encadrement technique et n'assurent plus la promotion des MAET depuis la dissociation des différents dispositifs.

Le tableau 2 récapitule les résultats de notre analyse à partir de notre grille d'analyse de la gouvernance des dispositifs sur les trois terrains d'étude.

	Auvergne	Guadeloupe	Réunion
Contexte institutionnel	Emergence d'opérateurs agri-environnementaux et retrait des structures agricoles classiques (Chambre d'agriculture)	Suite des CTE puis CAD avec abandon de l'approche exploitation	Suite des CTE puis CAD avec abandon de l'approche exploitation
Objectifs des principales mesures	Biodiversité (Natura 2000) et eau (DCE)	Réduction de l'usage de pesticides (banane)	Utilisation raisonnée du désherbage chimique et lutte contre l'érosion (canne)
Echelle d'application et public cible	Zones d'actions prioritaires	Ensemble de la Guadeloupe Principaux bénéficiaires : producteurs de banane	Initialement des Zones d'actions prioritaires, puis élargissement à toute la Réunion Principaux bénéficiaires : canniers et éleveurs (prairies)
Gouvernance et règles	Gouvernance par des opérateurs agri-environnementaux CRAE et examen des dossiers individuels en CDOA	Gestion DAF-AFP Examen des dossiers individuels en CDOA	Gestion DAAF Examen des dossiers individuels en CDOA
Inventaire des principaux acteurs	DRAAF, Parc Naturels Régionaux, ONF, syndicats mixtes (contrats de rivière)	DAF, ASP, LPG	DAAF, ASP, Chambre d'agriculture, industriels sucriers et coopératives (élevage)
Rôle et stratégie des acteurs concernés	Entrée de nouveaux acteurs porteurs des enjeux biodiversité et eau dans les dispositifs de politique agricole	Alliance DAF-groupement des producteurs de banane. Logique de guichet en complément aides du premier pilier	Alliance DAAF-canniers, éleveurs Logique de guichet en complément des aides du premier pilier
Mécanismes économiques et financiers	Principe de compensation de surcouts et manques à gagner	Principe de compensation de surcouts et manques à gagner	Principe de compensation de surcouts et manques à gagner
Analyse des « perdants » et « gagnants »	Éleveurs, acteurs de la protection de l'environnement. Elaboration de nouveaux compromis entre acteurs de l'agriculture et de l'environnement.	Gagnants : producteurs de banane, mais montant financier des MAE marginal par rapport à l'ensemble des aides attribuées à la filière bananière	Gagnants : canniers et éleveurs (allaitant – prairies-)

Ces trois études de cas montrent que la contribution potentielle des MAE à la fourniture des services écosystémiques est très dépendante des processus de gouvernance territoriale et de la place des acteurs de l'environnement. Dans les cas comme la Guadeloupe et la Réunion, où le pilotage reste dominé par le secteur agricole, la dimension environnementale peine à être intégrée. En Auvergne, l'apparition d'opérateurs agro-environnementaux hors des acteurs habituels du secteur agricole (associations de protection de l'environnement, syndicats mixtes, collectivités territoriales, ONF...) est favorable à une meilleure intégration des services écosystémiques dans la conception et la mise en œuvre des MAE. La notion de services écosystémiques n'est pas utilisée explicitement mais ces nouveaux acteurs dans les dispositifs MAE apportent une attention au fonctionnement et à la préservation des écosystèmes.

3. Discussion : les MAE favorisent-elles la fourniture de services écosystémiques ?

3.1 Une évolution des discours vers l'idée de rémunération pour service rendu

Au niveau de la Commission européenne, les terminologies évoluent et mentionnent aujourd'hui explicitement la référence aux services environnementaux : « 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**⁵ ».

Remarquons qu'il s'agit bien ici des services environnementaux et non des services écosystémiques. L'attention est bien portée sur les pratiques des agriculteurs et non sur les écosystèmes (leur fonctionnement, les services qu'ils rendent).

Au niveau national, le ministère de l'Ecologie a produit en 2009 un document qui invitait à favoriser la rémunération de services environnementaux à travers la PAC. Ce document ayant déplu aux acteurs de l'agriculture, il a rapidement été retiré du site internet du Ministère. En parallèle, La sous-direction de la prospective et de l'évaluation a ainsi publié en avril 2009 un document de travail intitulé « La rémunération des services environnementaux rendus par l'agriculture » (Vert et al, 2009), texte réalisé comme support de la réunion du 28 mars 2009 du Conseil stratégique de l'agriculture et de l'agro-industrie durables (CSAAD), organisme placé auprès du MAAP.

Cependant, cette idée n'a pas été reprise lors des débats européens sur la réforme de la PAC post 2013. En effet, la question de l'environnement est abordée dans la future PAC, non pas tant autour des MAE, mais autour du verdissement du premier pilier (IFLS, 2013).

Concernant ce verdissement, trois mesures de base sont ainsi prévues:

1. le maintien des prairies permanentes ;
2. la diversification des cultures (un agriculteur doit exploiter au moins deux cultures lorsque la superficie de ses terres arables est supérieure à 10 hectares et au moins trois cultures lorsque cette superficie est supérieure à 30 hectares). La culture principale peut occuper au maximum 75 % des terres arables et les deux cultures principales au moins 95 % des terres arables) ; et
3. le maintien d'une «surface d'intérêt écologique» d'au moins 5 % des terres arables, qui sera portée à 7 % à compter de 2019 pour les exploitations agricoles d'une superficie supérieure à 15 hectares (à l'exclusion des prairies permanentes), composée par exemple de bordures de champs, haies, arbres, jachères, particularités topographiques, biotopes, bandes tampons ou surfaces boisées.

⁵ http://ec.europa.eu/agriculture/envir/measures/index_fr.htm

On peut s'interroger du point de vue des services écosystémiques sur ce verdissement du premier pilier, plutôt que le renforcement de MAE dans le second pilier, notamment les MAET, plus ciblées sur des enjeux environnementaux territorialisés.

Plus globalement, une analyse des débats au sein de différents Etats-membres montre que la place de l'environnement dans la PAC est une préoccupation forte dans les pays d'Europe du Nord et germanique, mais qui ne rencontrent qu'un faible écho en Europe du Sud et de l'Est. Le rapport de force entre acteurs agricoles et acteurs de l'environnement aboutit à une prédominance de la vision agricole classique autour de la prééminence de la production de biens agricoles.

Au total, il semble que les acteurs en présence se sont appropriés une rhétorique autour de la rémunération de services environnementaux, proche des PSE (mais sans référence explicite aux PSE), mais cela ne semble pas encore se traduire par une évolution des instruments, en particulier des MAE, ni par la création de PSE. 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 représentent une évolution des discours vers une plus grande prise en compte des mécanismes de marché, mais ils se traduisent peu dans les actes. Cela peut aussi révéler la faiblesse de l'assise théorique de la notion de paiement pour service environnemental.

3.2. Les MAE : vers un outil de rémunération contractuel et volontaire et davantage financé de manière directe par les bénéficiaires ?

En dépit de telles observations, la littérature académique tend à requalifier les mesures agro-environnementales en termes de PSE (Baylis and al., 2008). Quelle raison explique un tel décalage ?

Un premier argument tient à la rhétorique des acteurs. On observe en effet une affirmation croissante de la dimension intentionnelle de la fourniture de services environnementaux dans le cadre des MAE. En effet, les MAE sont définies aujourd'hui par le Ministère de l'agriculture comme des mesures souscrites volontairement par des agriculteurs en faveur de l'environnement. La dimension volontaire de la souscription n'était pas aussi présente dans le passé, elle s'affirme avec force dans la réforme de la PAC post 2013. Certains syndicats agricoles y voient l'opportunité d'un nouveau marché pour les agriculteurs.

Le deuxième argument tient à l'émergence de nouveaux acteurs : les acteurs intermédiaires mais aussi les co-financeurs notamment les collectivités territoriales ou les agences de l'eau peuvent être vues comme les bénéficiaires du service collectif rendu ou les représentants des intérêts des bénéficiaires directs. Il s'agit d'organismes intermédiaires dont la nature juridique (publique, privée associative) et les modalités d'intervention varient.

Troisième argument : Avec les obligations de résultats et non plus de moyens, la rémunération passe d'une logique de compensation des surcoûts à une logique de paiement pour service rendu. Indépendamment de la nature des initiateurs et des intervenants dans ce type de dispositif et de l'origine publique ou privée de la rémunération, 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. L'idée de passer d'une logique de compensation de surcoûts et manques à gagner à un principe de rémunération de service rendu était clairement défendue au niveau du Ministère de l'agriculture français comme le montre le rapport Vert et al (2009) et les entretiens conduits

au Ministère dans la projet Serena (Aznar et al., 2010). Cependant, l'idée n'est pas reprise au niveau européen et la mise en œuvre dans des MAE reste très limitée à des exemples qui sont cependant peut-être pionniers, comme les prairies fleuries. De telles évolutions peuvent constituer les prémisses, ou du moins un facteur favorable, à la prise en compte des services écosystémiques dans le cadre de la mise en œuvre du dispositif des MAET. Nos travaux nous ont toutefois permis de mettre en évidence un certain nombre de freins.

3.3 Des MAE encore éloignées des PSE et des services écosystémiques

Il demeure en effet une forte ambiguïté des MAE actuelles : poursuivent-elles un objectif de soutien du revenu ou un objectif environnemental ? Ces deux objectifs joints sont effectivement présents depuis la genèse des MAE et demeurent l'objet de fortes controverses. Certains acteurs s'opposent violemment 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 qu'on reste dans la logique surcoût/manque à gagner, et non pas de rémunération d'un service. Il ressort que le principe de rémunération reste différent pour MAE et PSE (Baylis et al, 2008) dans la grande majorité des cas.

Au final, on peut qualifier les MAE de PSE au sens de Muradian et al.(2010) (transfert de ressources), mais pas au sens de Wunder (2005).

Nous avons noté que la rémunération des agriculteurs pour la fourniture de services environnementaux est mentionnée mais plus dans une justification générale que dans la conception concrète des instruments qui restent basés sur la compensation de surcoûts et manques à gagner. La réflexion sur les liens entre MAE et services écosystémiques est très peu présente. Au travers de ses pratiques et actions, l'agriculteur gère son territoire de production de manière à permettre aux écosystèmes de fonctionner et de fournir des services écosystémiques qui peuvent lui être utiles (biodiversité, pouvoir tampon...) ou utiles à la société (capture du carbone). L'agriculteur dégrade aussi parfois les écosystèmes. Lorsqu'une MAE est contractualisée, l'agriculteur favorise-t-il ou non les services écosystémiques ? Comment le savoir, le mesurer, quels indicateurs de résultats ?

Les MAE restent majoritairement éloignées des services écosystémiques. Cependant, les expériences de MAE à obligation de résultats plutôt que de moyens sont prometteuses concernant la prise en compte des écosystèmes, de leur fonctionnement et de leur dégradation par les activités agricoles. Les prairies fleuries en France reposent sur des résultats écologiques et non sur des prescriptions de règles de gestion. Elles ont permis une réconciliation entre les objectifs de conservation de la biodiversité et les objectifs et valeurs des éleveurs (De Sainte Marie, 2013).

Conclusion

Notre question de recherche était de savoir si les MAE favorisent ou non la fourniture de services écosystémiques. Nous avons montré que l'effet potentiel des MAE sur les services écosystémiques est dépendant des processus de gouvernance autour de la mise en œuvre des instruments et notamment de la place des acteurs de l'environnement et de leurs relations avec les acteurs du secteur agricole.

Dans les cas où le pilotage reste dominé par le secteur agricole, comme à la Réunion et en Guadeloupe, la dimension environnementale est peu intégrée aux mesures agri-environnementales. L'apparition d'opérateurs agri-environnementaux hors des acteurs habituels du secteur agricole permet une meilleure intégration de la dimension environnementale au dispositif. Dans les années 80, la Grande Bretagne était très engagée dans l'application des premières mesures agri-environnementales qui constituaient une opportunité pour créer un compromis entre corporation agricole et organisations de défense de l'environnement. Aujourd'hui en France, avec l'entrée dans le dispositif MAE d'opérateurs agri-environnementaux, dans certains cas que nous avons étudiés, de nouveaux compromis entre acteurs s'élaborent. Cependant, il ne s'agit pas ici, comme en Grande Bretagne, d'organisations de défense de l'environnement seulement. Syndicats mixtes, parcs naturels régionaux par exemple sont porteurs à la fois d'objectifs de développement local en zone rurale et de préservation de l'environnement.

L'analyse conduite ici nous conduit à recommander une gouvernance dans laquelle le rôle d'opérateurs agri-environnementaux telle que nous l'avons observée en Auvergne est centrale, mais avec des dispositifs élargis : non pas seulement des mesures qui concernent des pratiques agricoles au niveau des parcelles mais aussi des approches plus globales au niveau des exploitations et des territoires comme c'était le cas dans les PDD ou les CTE.

Références

Aznar, O., Valette, E. et al., 2010. Emergence de la notion de Service Environnemental en France, Programme SERENA, Document de travail n°2010-02 : 66p.

Baylis, K., Peplow, S., Rauser, G., Simon, L., 2008, Agri-environmental policies in the EU and united States: a comparison , *Ecological Economics*, pp.753-764.

Caron A., Jeanneaux P., Noulain A., 2011, " Les mesures agro-environnementales territorialisées, un dispositif de paiement pour services environnementaux ? Questionnement à partir de l'étude de sa mise en œuvre en Auvergne ", *Ecologisation des politiques et des pratiques agricoles* Avignon, 16-18 mars 2011, 5 p.

Collectif Serena, 2010. Note méthodologique pour les études de cas dans les pays. Jalon 1d, 11p.

Costanza, R., d'Arge, R., de Groot, R., Farber, S., Graso, M., Hannon, B., Limburg, K., Naeem, S., O'Neill, R., Paruelo, J., Raskin, R., Sutton, P. et M. van den Belt, 1997, The value of the world's ecosystem services and natural capital", *Nature*, 387, 6630, pp. 253-260.
<http://www.ecy.wa.gov/PROGRAMS/wr/hq/pdf/naturepaper.pdf>.

- De Sainte-Marie, 2013. Rethinking agri-environmental schemes. A result-oriented approach to the management of species-rich grasslands in France. *Journal of Environmental Planning and Management*, 18p.
- Eloy, L., Ghiotti, S., 2010. La dimension territoriale des services environnementaux, Programme SERENA, Document de travail n°2010-10 : 13 p.
- FAO, 2007. *La situation mondiale de l'alimentation et de l'agriculture : payer les agriculteurs pour les services environnementaux*, Rome: FAO, 259 p.
- Fisher B., Costanza R., Turner R.K. and P. Morling, 2007. Defining and Classifying Ecosystem Services for Decision Making, CSERGE Working Paper EDM 07-04.
- Froger G., Méral Ph., Lecoq J.F., Aznar O., Boivert V., Caron A., Antona M, 2012. Regards croisés de l'économie sur les services écosystémiques et environnementaux. *VertigO*, 12 (3), 26p.
- Hrabanski, M., O. Aznar & E. Valette. 2012. Les services écosystémiques et environnementaux en France métropolitaine et d'outre-mer : synthèse des travaux du programme SERENA. Note de synthèse n° 2012-02, Jalon 4b
- Jeanneaux Ph., Olivier Aznar O. et De Mareschal S., Une analyse bibliométrique pour éclairer la mise à l'agenda scientifique des « services environnementaux, *VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement* [En ligne], Volume 12 numéro 3 | décembre 2012, mis en ligne le 15 décembre 2012, consulté le 30 août 2013. URL : <http://vertigo.revues.org/12908> ; DOI : 10.4000/vertigo.12908
- Lugo E. 2008, Ecosystem services, the millenium ecosystem assessment, and the conceptual différence between benefits provided by ecosystems and benefits provided by people, *Journal of land use*, 23, 2, pp. 243-262.
- Millennium Ecosystem Assessment, 2005. *Ecosystems and Human Well-being: Synthesis*, Island Press, Washington DC.
- Ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt, 2013. CIRCULAIRE DGPAAT/SDEA/C2013-3030 du 18 mars 2013. 471p.
- Pagiola S. ,G. Platais, 2004. Payments for Environmental Services, Environment and Strategy Notes, n°3, World Bank, Washington DC.
- Pesche D., Bidaud, C., Dare W., Hrabanski M., Queste J., Massardier G., 2010. Contributions de la sociologie et de la science politique à la recherche sur les services environnementaux, Programme SERENA, Document de travail n°2010-06, 30 p.
- Plantureux, S., & De Sainte Marie, C., 2010. Conception et appropriation de MAE à obligation de résultat sur les surfaces herbagères : comment concilier pertinence écologique et agricole dans l'action publique en faveur de la biodiversité ? Rapport INRA - DIVA 2, pp. 33-42.
- Teillac-Deschamps P., Clavel J., 2012, « Les services écosystémiques, un outil politique et non écologique », in, C. Fleury et A.C. Prévot-Julliard, *L'exigence de la réconciliation Biodiversité et Société*, Paris, Fayard/MNH N éditeurs, pp.311-323.
- Toillier, A., Serpantié, G., 2010. Proposition d'approche du concept de « SE » (services écosystémiques, environnementaux) par l'agronomie des territoires. Programme SERENA, Note de synthèse, n°2010-02, 12 p
- Urbano, G. Vollet D., 2005. L'évaluation du contrat territorial d'exploitation (CTE). *Notes et études économiques*, n°22, pp.69-110.

Vert J., Colomb J. 2009. La rémunération des services environnementaux rendus par l'agriculture, document de travail, Prospective et Evaluation N°2, Ministère de l'Agriculture et de la Pêche.

Wunder, S., 2005, *Payments for environmental services: Some nuts and bolts*, CIFOR Occasional Paper, N°42. 26p