

Multifonctionnalité et actions innovantes : à la recherche d'une échelle territoriale pertinente (Compensation écologique, paiement pour services environnementaux et biens publics)

Pech M.

in

Vianey G. (ed.), Requier-Desjardins M. (ed.), Paoli J.C. (ed.).
Accaparement, action publique, stratégies individuelles et ressources naturelles : regards croisés sur la course aux terres et à l'eau en contextes méditerranéens

Montpellier : CIHEAM

Options Méditerranéennes : Série B. Etudes et Recherches; n. 72

2015

pages 287-295

Article available on line / Article disponible en ligne à l'adresse :

<http://om.ciheam.org/article.php?IDPDF=00007147>

To cite this article / Pour citer cet article

Pech M. **Multifonctionnalité et actions innovantes : à la recherche d'une échelle territoriale pertinente (Compensation écologique, paiement pour services environnementaux et biens publics)**. In : Vianey G. (ed.), Requier-Desjardins M. (ed.), Paoli J.C. (ed.). *Accaparement, action publique, stratégies individuelles et ressources naturelles : regards croisés sur la course aux terres et à l'eau en contextes méditerranéens*. Montpellier : CIHEAM, 2015. p. 287-295 (Options Méditerranéennes : Série B. Etudes et Recherches; n. 72)



<http://www.ciheam.org/>

<http://om.ciheam.org/>

Multifonctionnalité et actions innovantes : à la recherche d'une échelle territoriale pertinente

(Compensation écologique, paiement pour services environnementaux et biens publics)

Michel Pech

Institut National de la Recherche Agronomique, UMR 1302 SMART

Résumé : En France, les décideurs privés et publics montrent de réelles capacités d'innovations techniques et institutionnelles. Ces innovations sont parfois le fruit de la recherche, dans d'autres cas elles sont issues de partenariat ; les exploitations multifonctionnelles et les mesures en faveur de l'environnement s'adosent aux réflexions menées par des agents économiques privés (Vittel, Plancoët, Munich)¹, l'intervention de la recherche se limitant parfois à la création d'un cadre théorique adéquat (multifonctionnalité et règles de l'Organisation Mondiale du Commerce par exemple). S'agissant du maintien et de la production d'aménités environnementales, les principaux travaux sont réalisés par divers spécialistes de sciences agronomiques et par des économistes. Nous observons que la mise en œuvre de mesures particulièrement innovantes ne rencontre pas le succès escompté en raison de l'absence ou de l'imprécision des règles du jeu. L'observation de ces politiques innovantes révèle par ailleurs le problème de la territorialisation des politiques publiques.

Mots clefs : politiques environnementales – actions innovantes – gouvernance foncière - échelle territoriale

Title. Multifunctionality and innovative action - the search for an appropriate territorial scale (Ecological compensation, payment for environmental services and public goods)

Abstract. French public and private decision makers display a real capacity for technical and institutional innovations. These innovations are sometimes the result of research, in other cases they are the result of partnerships; multifunctional farms and measures in favor of the environment are rooted in discussions by private economic agents (Vittel, Plancoët, Munich), and research is sometimes limited to the creation of an appropriate theoretical framework (multifunctionality and rules of the World Trade Organization, for example). Concerning the maintenance and production of environmental services, the main work is done by ecologists, agronomists and economists. We observed that the implementation of particularly innovative measures does not always measure up to expectations due to the absence of a level playing field. Our observations of these innovative policies also revealed the territorialization of public policies.

Keywords: environmental policies - innovative actions - land governance - territory

Introduction

La production d'aménités rurales est source de nombreuses satisfactions (esthétique, récréative, environnementale) ; dans de nombreux cas, il s'agit de biens publics ou de services environnementaux pour lesquels aucun marché n'existe alors que la demande est en forte croissance. La production simultanée par l'agriculture de biens destinés au marché et de biens non marchands fait que toute restriction sur les premiers peut conduire à une diminution des

seconds. Un niveau optimal de production agricole défini sur les seuls critères de biens marchands ne prendrait pas en compte les bénéfices hors marché et aboutirait de ce fait à s'écarter du véritable optimum social. Dans ces conditions, il importe d'avoir une vision de l'efficacité des instruments de soutien de l'agriculture beaucoup plus large que celle qui consiste à ne voir que les effets en termes strictement productifs, d'où l'intérêt de s'intéresser à des politiques ou concepts novateurs.

Dans un premier temps la grande majorité des aménités était rémunérée par le biais des Mesures Agro-Environnementales (MAE) : la prime/aide proposée aux agriculteurs était calculée de manière à compenser la perte de profit ou le surcoût lié au changement de pratiques spécifié par la mesure. Dans un second temps, il faut expliquer que la multifonctionnalité était considérée comme un cadre conceptuel à géométrie variable visant d'une part, l'intégration rapide d'innovations techniques et économiques dans le monde agricole, et d'autre part, concourant à une acceptabilité de ces politiques et concepts au niveau international (règles de l'OMC et de la concurrence).

Dans une première partie, nous présenterons schématiquement un ensemble de politiques et concepts environnementaux et économiques innovants qui ambitionnent de mettre en place des logiques de rémunération visant à maintenir ou à accroître la production de biens environnementaux en adaptant et en proposant aux agriculteurs un paiement couplé aux résultats environnementaux réalisés. Dans une deuxième partie, nous regarderons les conditions d'efficacité de ces concepts dans divers contextes de mise en œuvre.

I – Des politiques publiques innovantes

1. La compensation écologique

Les mesures de compensation écologique constituent une obligation pour tout maître d'ouvrage qui mène une opération d'aménagement susceptible de causer des dommages environnementaux. Cette obligation légale, qui date de la loi sur la protection de la nature de 1976, constitue la dernière phase du principe dit « ERC » (Eviter, Réduire, Compenser). Une fois les effets dommageables sur l'environnement évalués, le maître d'ouvrage doit en effet exposer les mesures envisagées pour compenser les effets négatifs du projet qui n'ont pu être évités ou suffisamment réduits. Les mesures de compensation que le maître d'ouvrage propose doivent pouvoir être mises en œuvre en priorité sur le site endommagé ou à proximité de celui-ci afin de garantir sa fonctionnalité de manière pérenne.

Bien que la compensation écologique existe depuis près de 40 ans, la réalisation effective des mesures de compensation est longtemps restée aléatoire et difficile à évaluer. Impulsée par le Grenelle de l'Environnement, la récente réforme de l'étude d'impact a toutefois fait évoluer la réglementation dans le sens d'une meilleure efficacité du mécanisme de la compensation.

Le fondement du mécanisme de compensation réside dans la non-perte globale de biodiversité, voire dans un gain net de biodiversité. En prenant en compte la valeur écologique des milieux et en cherchant à maintenir cette diversité, le principe de compensation permet de conserver les services rendus à l'homme et leur potentialité propre pour la biodiversité ordinaire et parfois remarquable tout en permettant les aménagements nécessaires aux activités. Cela signifie que toute perte de biodiversité liée à un aménagement dans un endroit donné doit être compensée au moins de manière équivalente, voire avec une amélioration nette de valeur écologique, sur un autre site. Selon le Comité français de l'Union Internationale pour la Conservation de la Nature, « *le principal fondement du mécanisme de compensation est, a minima, la non-perte voire un gain net de biodiversité* » (UICN, 2011).

La compensation s'inscrit dans la séquence « Eviter, Réduire, Compenser » (ERC)². Elle n'est donc envisagée qu'en dernier recours, une fois que les mesures d'évitement et de réduction

des impacts dommageables ont été examinées. Tout projet d'aménagement portant atteinte à la biodiversité doit par ordre de priorité : 1/ éviter les impacts ; 2/ réduire les impacts, et s'il subsiste des impacts, ensuite et seulement, 3/ compenser le dommage résiduel identifié.

L'évitement des impacts peut impliquer une modification du projet initial d'aménagement (changement de site d'implantation, modification du tracé...). Il s'agit de rechercher en amont des solutions techniques et économiques pour supprimer les impacts dommageables pour le milieu naturel (Quétier *et al.*, 2012).

De manière pratique, l'aménageur qui met en œuvre des mesures de compensation écologique doit en effet être en mesure d'en garantir la fonctionnalité de manière pérenne. Sans garantie qu'à long terme le site où il réalise les mesures de compensation ne fasse pas l'objet d'une nouvelle action qui viendrait détruire les espèces, les habitats ou les forêts recréés, la compensation perd tout ou partie de son intérêt. La maîtrise foncière apparaît donc comme un outil essentiel pour la mise en œuvre des mesures compensatoires. Elle est nécessaire à la fois pour mettre en place les mesures techniques et pour assurer la pérennité de celles-ci. Mais le premier obstacle à franchir sera celui du choix d'un instrument adapté à la durée nécessaire à la compensation, puisque par construction cette durée est dépendante de la nature du dommage et qu'elle est en moyenne de 30 ans (Agra Presse, 2012).

Cette dernière remarque est importante, nous y reviendrons dans la deuxième partie de ce papier ; notons d'emblée que le problème du foncier et de sa gestion est probablement un des points de frictions qui a entraîné une application plus que timide de cette loi avant le Grenelle de l'environnement. La mise en œuvre de mesures de compensation écologique repose sur la disponibilité du foncier et plus précisément sur la destination et la valeur du bien (par exemple, foncier de bonne valeur environnementale, *versus* foncier à haute valeur agronomique). Ce point est important car il déterminera l'offre de terre susceptible de faire l'objet de terrain de compensation et l'acceptabilité de cette politique par les acteurs agricoles. Il est probable que les professionnels agricoles n'acceptent de contribuer à la compensation écologique, qu'à condition que cette politique n'entame pas la ressource foncière à vocation principale agricole. Par contre, cette mesure sera acceptée sans discussion si elle concerne principalement des parcelles support d'aménités environnementales.

2. Les paiements pour services environnementaux (PSE)

Il faut tout d'abord expliquer que les PSE ne sont pas une marchandisation de la nature, ces paiements rémunèrent des agents économiques afin qu'ils favorisent, par leur travail, leur pratique respectueuse de l'environnement, certains services rendus naturellement par les écosystèmes.

La définition la plus reprise pour les PSE est celle de Sven Wunder: « *une transaction volontaire dans laquelle un service environnemental défini (ou un usage des sols permettant d'assurer ce service) est « acheté » par un (au minimum) acquéreur à un (au minimum) fournisseur si, et seulement si, ce dernier sécurise la fourniture du service (conditionnalité) ».*

A partir de cette définition il est possible de dire que les PSE présentent deux caractéristiques, la première est qu'ils résultent d'un accord volontaire entre les parties, il s'agit donc en droit français de contrats qui peuvent être explicites ou implicites et qui prévoient les services attendus et les paiements correspondants. La deuxième correspond au fait que le versement d'un paiement est conditionné au maintien du service rendu dans le temps.

A titre d'exemple, dans le cas d'un PSE sur un bassin versant, les propriétaires agricole ou forestier en amont peuvent recevoir des paiements de la part des utilisateurs d'eau situés en aval (entreprises, collectivités, consommateurs...) pour rémunérer le service d'épuration et de filtrage des eaux rendues par les couverts végétaux et forestiers ou les zones humides du périmètre.

A partir de ce développement, nous pourrions penser que les PSE sont une forme renouvelée des contrats agro-environnementaux, cela serait ignorer que le système de rémunération des PSE présente des caractéristiques nouvelles : les paiements ne sont pas alloués en fonction des services environnementaux, ils sont négociés au cas par cas et ils doivent également couvrir le coût d'un renoncement éventuel à une activité (coût d'opportunité).

De même, le paiement des PSE peut être analysé de deux façons différentes. Dans certaines situations le montant de la rémunération des PSE est distinct de la valeur monétaire du service rendu : c'est le cas de la biodiversité pour laquelle il n'existe pas de marché, mais qui peut faire l'objet d'une rémunération. Dans d'autres cas, nous pourrions trouver des PSE dont la rémunération dépendra d'un rapport offre/demande, il en est ainsi pour le marché du carbone (Karsenty, 2011).

3. Les biens publics

Les biens publics sont définis comme des biens ayant deux caractéristiques principales : ce sont des biens non rivaux, en d'autres termes, la consommation du bien par une personne n'altère pas l'usage que pourra en faire une autre personne. De plus, il s'agit de biens non exclusifs, c'est-à-dire que l'accès à la jouissance de ce bien par d'autres consommateurs ne peut être empêché.

En raison de ces propriétés - les marchés ne sont pas adaptés aux biens publics- rien n'encourage la population à payer pour jouir de ces biens. De même, il y a peu d'incitations poussant la population à fournir ces biens, dans la mesure où ceux qui pourraient s'engager à les fournir ne seraient pas payés en retour. Enfin, la production de ce type de bien public plus ou moins pur (les paysages façonnés par l'agriculture sont des biens publics impurs) est socialement sous optimale en raison du risque lié à la « tragédie des communs » : lorsque le droit de propriété sur un bien n'est pas parfaitement défini (le paysage n'appartient à personne, il peut être consommé par tous, même s'il est produit par un acteur agricole privé), quand ce bien est laissé à la libre disposition de tout le monde, sans surveillance, les risques de surexploitation (congestion du site par exemple) et ou à l'inverse, de non entretien ne doivent pas être sous-estimés.

En conséquence, lorsqu'il y a une demande de la société pour un bien public particulier qui n'est pas fourni en quantité suffisante, alors l'intervention publique sous la forme de politiques est nécessaire afin d'assurer un niveau souhaitable d'offre qui réponde à cette demande.

Dans le passé, la production de nombreux biens publics et la production agricole étaient étroitement liées. Pour expliquer cela il faut faire un détour sur la multifonctionnalité. Sans être spécifique à l'agriculture, la multifonctionnalité y tient une place particulière en raison de la nature de la technologie agricole caractérisée par la présence de jointures de production³. Suivant l'OCDE trois sources sont à l'origine de ces jointures (OCDE, 2001) : la première tient à l'existence d'interdépendances techniques au sein du processus de production. Celles-ci peuvent être à l'origine d'effets positifs (rôle des rotations dans la lutte contre les mauvaises herbes). L'existence d'intrants non imputables, comme la terre, à l'origine par exemple de la production de paysages dans certains systèmes de production, constitue une deuxième source. Enfin, la présence de facteurs fixes affectés aux différentes productions (et donc imputables) peut aussi jouer un rôle. En effet, toute variation de la production d'un bien particulier modifie la quantité disponible de facteurs fixes disponibles pour la production d'autres biens. D'où l'existence d'un lien entre les produits. En termes de multifonctionnalité cette source de jointure joue un rôle moins important que les deux précédentes.

Les caractéristiques de la technologie agricole ont une forte dimension spatiale. En effet, du côté de l'offre, ce sont les spécialisations régionales, les dotations en facteurs de production et les conditions naturelles qui déterminent les jointures. Du côté de la demande les aspects

locaux sont aussi très importants, puisqu'ils conditionnent la valorisation d'un certain nombre de services co-produits par les agriculteurs.

Aujourd'hui la PAC tente de promouvoir et de pérenniser la production de biens publics environnementaux par l'agriculture. La mesure la plus connue et la plus importante utilisée pour encourager des pratiques agricoles saines d'un point de vue environnemental est de loin la politique agro-environnementale. Les exploitants concluent volontairement des contrats agro-environnementaux pluriannuels sur la base desquels ils reçoivent un paiement en échange de leur engagement à appliquer la méthode de gestion environnementale convenue sur leurs terres.

II – Innovations et efficacité ?

Nous venons de voir très rapidement trois politiques et ou concepts novateurs en matière de maintien ou de production d'aménités environnementales. Ces trois exemples sont révélateurs de l'intérêt de la réflexion menée sur ce sujet, tant sur le terrain que dans les sphères administratives et scientifiques.

Le maintien et la production d'aménités est un enjeu majeur pour notre société et les politiques examinées nous montrent bien que l'ensemble des acteurs de la société est concerné. Au-delà des acteurs, les fondements et la mise en œuvre de ces politiques s'adossent, de manière inégale à divers champs disciplinaires, notamment l'écologie, l'agronomie et l'économie et la question sous-jacente à la mise en place de ces politiques est bien la question de leur efficacité.

La question de l'efficacité que nous nous posons dans la seconde partie de ce papier repose sur un constat : après plus de vingt ans de politiques environnementales, des leçons sont tirées des expériences passées, les acteurs sont de plus en plus sensibles au respect de l'environnement, ou pour le moins aux coûts générés par les conséquences du non respect de l'environnement, les politiques publiques sont plus ciblées et mieux comprises, etc... Malgré ces prises de consciences multiples de la part de l'ensemble des acteurs, les politiques environnementales, malgré des arrangements plus ou moins conséquents, demeurent parfois non appliquées ou appliquées en partie, c'est dans ce contexte que l'efficacité de ces politiques et ou concepts novateurs reste à démontrer. Nous verrons dans les développements qui suivent qu'au-delà de la définition des mesures, il est nécessaire d'adapter les outils juridiques aux objectifs fixés par une réglementation ou une politique publique.

1. Les innovations de portées marginales

Les mesures environnementales du second pilier de la PAC ont une portée mitigée car il faut reconnaître, que par définition elles n'ont pas vocation à « produire » de l'environnement. De plus l'assiette de rémunération de ces mesures repose sur la compensation d'un manque à gagner qui est généré par la mise en œuvre de nouvelles pratiques, alors qu'il serait plus adapté de rémunérer le service environnemental rendu. En considérant les développements de la première partie sur les biens publics et les paiements pour services environnementaux, nous pourrions en déduire que nous avons progressé et que nous disposons désormais d'outils pour pallier les discordances des MAE classiques. En ce sens, les PSE pourraient par exemple prendre le relais de certaines MAE : mais en regardant de plus près il est aisé de constater que la question fondamentale de l'évaluation du montant de la rémunération des PSE n'est pas réglée. *Le montant d'un PSE ne dépend pas de l'évaluation monétaire des actifs naturels, il est déterminé à l'issue d'une négociation, plus ou moins équilibrée, et doit en principe couvrir au minimum le coût net du renoncement à une activité (coût d'opportunité) lié aux restrictions ou aux changements d'usage* (Karsenty, 2011). Ainsi le problème fondamental à résoudre en

matière de production d'aménités demeure l'acceptabilité sociale, la compensation fondée sur les coûts d'opportunité étant inévitables pour les plus pauvres.

A côté de ce problème, nous relevons aussi la nécessité de clarifier les droits de propriété et d'exploitation qui sont un préalable aux paiements des services rendus et nécessaires pour l'adoption de changements de pratiques agricoles.

2. Les innovations qui nécessitent des règles de jeux explicites

Ce deuxième point vient compléter le développement sur la compensation écologique. La compensation écologique apparaît en définitive comme une réalité intéressante mais ses lignes de contours restent encore assez floues. Les mesures de compensation sont désormais bien connues dans le milieu de l'environnement, de la protection ou de la restauration de la biodiversité ainsi que dans celui des aménageurs⁴. Par contre, les objectifs de la compensation écologique, aussi louables soient-ils, apparaissent difficiles à atteindre en pratique, compte tenu des difficultés à obtenir la maîtrise foncière sur les surfaces nécessaires pour accueillir les mesures de compensation⁵. Les outils à disposition du droit sont peu propices à la mise en œuvre de cette politique qui s'adosse à des éléments de maîtrise foncière : si nous considérons les contrats, il apparaît clairement que ces outils ne peuvent pas permettre d'assurer ou de contraindre un exploitant, à assurer une continuité de pratiques agricoles compatible avec celle exigée pour la compensation, pour une durée qui excède la durée classique d'un contrat. De plus et par définition, le contrat relève d'obligations réciproques entre les parties et il n'existe aucun lien entre la parcelle et la contrainte voulue par les contractants. Ainsi en cas de changement de propriétaire ou d'exploitant, ces derniers ne seront pas tenus par les obligations conclues par leurs prédécesseurs. L'amélioration de l'efficacité de cette politique passe par la possibilité offerte aux aménageurs de négocier l'acquisition ou le droit d'exploiter⁶ des parcelles à destination agricole ou environnementale avec des propriétaires possédant de telles parcelles de manière à ce qu'elles soient gérées avec les garanties de pérennité indispensables à la préservation et à la restauration de la biodiversité (Dubreuil et Le Borgne, 2013). Le conventionnement/contractualisation souffre, comme nous venons de le voir, d'un manque de sécurité juridique évident : les contrats passés avec les propriétaires de parcelles agricoles ne permettent pas de constituer un droit réel sur les parcelles, d'où parfois l'idée d'instaurer des servitudes écologiques attachées au fonds (Martin, 2008). L'idée serait ici de créer une servitude conventionnelle, il s'agit d'une servitude qui repose sur la volonté des acteurs : le droit réel (droit sur la chose) créé est attaché non à la personne mais au bien, et suivant ce bien en cas de changement de propriétaire. La création de cette servitude suppose une évolution du code civil ; en attendant, il est d'ores et déjà possible de s'orienter vers une solution alternative sous la forme d'une vente temporaire d'usufruit. L'usufruit est défini comme le droit réel de jouir des choses dont un autre a la propriété, comme le propriétaire lui-même, mais à la charge d'en conserver la substance. Ainsi, propriétaire et acquéreur temporaire pourraient convenir, pour l'exploitation du bien, de la mise en œuvre de pratiques agricoles compatibles avec les exigences liées à la compensation et cela pour une période déterminée et répondant aux besoins de la compensation.

Au-delà des modes de conventionnement développés, l'acquisition des parcelles nécessaires aux mesures de compensation est plus à même d'assurer la pérennisation de celles-ci. Restent néanmoins posées la question de l'acceptabilité des mesures de compensation par les propriétaires de terres et celle de la valeur du foncier une fois les mesures de compensation instaurées.

3. Innovations et changements d'échelles territoriaux

Dans un cadre classique, l'action de l'Etat en matière de protection de l'environnement s'articule autour de trois axes : les règles de police, les servitudes administratives et la voie contractuelle. Cette gamme d'outils est utilisée en fonction des objectifs recherchés, mais les

changements d'échelles couplés au nombre d'agriculteurs et autres partenaires d'une opération montrent les limites de ces instruments eu égard à l'évolution des enjeux décrits dans les exemples ci-dessus, notamment une forte croissance de la demande d'aménités plus ou moins marchandes.

De manière générale et très schématique :

- Les règles de police interviennent sous la forme d'interdiction et réglementation et elles intéressent des problèmes circonscrits dans l'espace et le temps. Le changement d'échelle des problématiques agro-environnementales entraîne une remise en cause de cette procédure. Durant la période où peu d'agriculteurs étaient concernés par les MAE, les actions de police étaient efficaces car des contrôles pouvaient être effectués sans difficulté majeure. Depuis que les MAE concernent des territoires plus vastes et un nombre croissant d'agriculteurs, il devient impossible de contrôler efficacement l'application des règles de police.

- Les procédés de servitudes administratives et autres outils d'aménagement rural sont utilisés dans le cadre de la prévention des risques, de la protection du patrimoine naturel et dans les zones de protection des captages d'eau potable. Il s'agit donc d'actions d'envergure nécessitant des moyens d'intervention conséquents et qui portent sur des éléments patrimoniaux sensibles. L'éventail des instruments juridiques applicables est large et très coûteux ; il faut garder à l'esprit que les effets de ces instruments sont liés par exemple aux incertitudes relatives à la collaboration entre les agents économiques/agriculteurs et les services de l'Etat (Mormont, 1996). Les actions liées au foncier ou au patrimoine doivent tenir compte de ces incertitudes au moment du choix d'un instrument d'action.

- En ce qui concerne la procédure contractuelle, dans de nombreux contrats agro-environnementaux, les objectifs contractuels restent flous ; dans cette perspective, l'Etat est peu enclin à proposer une rémunération plus importante en raison de l'incertitude qui est liée aux probabilités d'atteindre tel ou tel résultat. Il s'agit du problème classique des asymétries d'informations, pour qu'un contrat soit intéressant, il faut que les deux parties divulguent leurs informations pour arriver à un consensus.

Une étude récente (Mestelan *et al.*, 2008) montre l'intérêt de procédures négociées, *a priori*, plus vertueuses et qui visent à mettre en place des mesures sous-tendues par des obligations de résultat. Cette recherche a permis l'élaboration d'une méthode innovante qui donne la possibilité d'intégrer les objectifs de conservation de la biodiversité dans les modes de production des agriculteurs. Les cahiers des charges de ces MAE portent sur des obligations de résultats à atteindre, ces résultats étant décrits par des indicateurs simples et facilement identifiables par les agriculteurs et donc également par les contrôleurs. Un des indicateurs de ces travaux porte sur la présence d'au moins quatre plantes à fleur dans les prairies sous contrat.

Dans ce cas, nous voyons qu'il y a une modification des règles du jeu, ce nouveau cahier des charges propose aux cocontractants de réelles obligations de résultat, en parfaite adéquation entre les souhaits de la collectivité et les efforts que peuvent consentir les agriculteurs pour atteindre les résultats recherchés par le contrat. Les MAE ciblées sur des terrains et problématiques précis, s'ils sont un lieu de négociation ouvert à tous les acteurs, sont un cadre opportun pour concevoir ce type d'obligation à des fins d'efficacité environnementale et de partage des responsabilités.

Conclusion et discussions

Les politiques et concepts novateurs abordés dans ce papier peuvent d'abord s'apparenter à des outils de communications, doublés par la suite d'un cadre théorique séduisant mais qui n'aborde les considérations pratiques de mise en œuvre que de façon trop marginale.

Ainsi et à titre d'illustration, la compensation écologique est, depuis 1976, une obligation juridique pour les aménageurs, mais le contenu juridique de ces obligations, les méthodes scientifiques d'évaluation des compensations, les résultats économiques pour les aménageurs et les propriétaires et ou exploitants des parcelles, les modalités de gestion du parcellaire et le paiement des acteurs demeurent imprécis : autant de facteurs qui ne favorisent pas l'efficacité de ces politiques.

Les paiements pour services environnementaux visent la préservation de la nature et le bien être des générations futures ; par ailleurs, il est utile de spécifier que les incitations économiques à la base de cette politique font l'hypothèse que l'Etat n'est pas l'acteur le mieux placé pour assurer l'efficacité de cette politique de protection de l'environnement, désormais les agriculteurs pourront composer, si nécessaire, avec des acteurs privés. Cette transition vers une marchandisation, plus ou moins avérée de la nature, sans intervention étatique pose entre autre le problème du financement de ces politiques : comment convaincre, au-delà de certains cas emblématiques, les bailleurs de fonds de mettre des moyens financiers à disposition d'agriculteurs pour la production d'aménités ? Sommes-nous assurés de la compatibilité de ces concepts avec les réglementations nationales et européennes ?

Après avoir vu, à partir d'exemples, comment émergent des politiques innovantes, nous soumettons à la discussion les conditions/critères de production d'aménités à des échelles quantitative et qualitative conséquentes : ces conditions/critères sont-ils compatibles avec une certaine lenteur ou frilosité du droit ? Est-ce que les passages entre les diverses disciplines sont assez larges pour débattre et tenter de trouver, ou pour le moins tester de nouvelles solutions ?

Les recherches effectuées montrent que le manque de coopération entre les disciplines dans ces domaines novateurs, entraîne un déficit d'efficacité dès lors que ces politiques sortent d'une zone de confinement pour être adaptées à des territoires plus importants.

Références

- Agra Presse. 2012.** Compensation écologique : si l'agriculture avait une carte à jouer ? *Agra Presse*, 26 novembre 2012.
- Dubreuil T., Le Borgne M. 2013.** Compensation écologique : quelques pistes pour une meilleure application. *Droit de l'environnement*, n°209, p. 42-43.
- Karsenty A. 2011.** Paiements pour services environnementaux et développement : coupler incitation à la conservation et investissement. *Perspective CIRAD*, n°7.
- Martin G.-J. 2008.** Pour l'introduction en droit français d'une servitude conventionnelle ou d'une obligation *propter rem* de protection de l'environnement. *Revue juridique de l'environnement*, n° spécial, p. 123-131.
- Mestelan P., de Sainte Marie C., Vanstelan J-Y. 2008.** *Guide pour la mise en œuvre de l'engagement unitaire agroenvironnemental « Maintien de la richesse floristique d'une prairie naturelle »*. Paris : Fédération des PNR de France. 34 p.
- Mormont M. 1996.** Agriculture et environnement : pour une sociologie des dispositifs, *Economie Rurale*, n° 236, p. 28-36.
- OCDE. 2001.** *Multifonctionnalité. Élaboration d'un cadre analytique*. Paris : OCDE. 177 p.
- Quétier F., Quenouille B., Schwoertzig E., Gaucherand S., Lavorel S., Thiévent P. 2012.** Les enjeux de l'équivalence écologique pour la conception et le dimensionnement de

mesures compensatoires d'impacts sur la biodiversité et les milieux naturels. *Sciences Eaux et territoires*, n° HS 2012. <http://hal.archives-ouvertes.fr/docs/00/69/04/34/PDF/dg2012-pub00035336.pdf>

UICN (Union Internationale pour la Conservation de la Nature). 2011. *La compensation écologique : Etats des lieux et recommandations.*

Wunder S. 2005. *Payments for environmental services: some nuts and bolts.* CIFOR. (Occasional Paper, n. 42). 26 p. www.cifor.cgiar.org/publications/pdf_files/OccPapers/OP-42.pdf

Notes

¹ Exemples emblématiques d'actions menées sur la qualité de l'eau, arrangements privés sur des bassins d'alimentation en eau potable.

² La séquence ERC fait l'objet d'une doctrine produite par le ministère chargé de l'environnement : *Doctrine relative à la séquence éviter, réduire et compenser les impacts sur le milieu naturel*, 6 mars 2012. <http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/doctrineERC-vpost-COPIL6mars2012vdef-2.pdf> ; CGDD, *Lignes directrices nationales sur la séquence éviter, réduire et compenser les impacts sur les milieux naturels*, Références, octobre 2013, http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/Ref_-_Lignes_directrices-2.pdf.

³ L'agriculture génère de façon conjointe des biens de consommation et des externalités. A titre d'illustration, la multifonctionnalité de l'agriculture résulte d'une jointure de la technologie qui se traduit par la production simultanée de produits agricoles marchands et d'externalités positives. L'agriculture biologique participe à la production de bénéfices environnementaux de manière plus importante que l'agriculture conventionnelle, en raison de l'absence de pollution de l'eau et des sols et d'un moindre lessivage des nitrates, et du maintien de la biodiversité, etc.

⁴ La profession agricole apparaît quasi absente du processus de mise en place des mesures de compensation écologique. Il serait pourtant opportun qu'elle intègre très en amont la phase de concertation pour pouvoir demander de réelles mesures d'évitement et de réduction avant d'en arriver aux mesures de compensation. Allant dans le même sens, elle pourrait de plus défendre localement les intérêts agricoles et fonciers.

⁵ Par construction, la compensation écologique par l'offre n'est pas abordée dans ce papier, ce système permet de sécuriser des terrains et de les restaurer par des actions de long terme. Ces « unités de biodiversité » sont ensuite revendues à des maîtres d'ouvrage qui doivent s'acquitter d'obligations de compensation (Etrillard et Pech, 2014).

⁶ Exploitation par un bail rural, bail environnemental ou encore grâce à une vente temporaire d'usufruit par exemple.

