

AGROCAMPUS
OUEST

☐ CFR Angers

☒ CFR Rennes



UBO
Université de Bretagne Occidentale


RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
PRÉFECTURE DE LA RÉGION BRETAGNE
Secrétariat Général pour les
Affaires Régionales de Bret



Etude de faisabilité de mise en œuvre de Paiements pour Services Environnementaux (PSE) en Bretagne pour répondre à la problématique des algues vertes

Par : Kristell JEGOU



Algues vertes sur la plage de Saint-Michel-en-Grève dans les Côtes d'Armor © MaxPPP

Soutenu à Rennes, le 12 septembre 2017

Contact : Kjegou@yahoo.fr

Table des matières

I-	Contextualisation de l'étude	2
II-	Méthodologie employée : Identifier l'offre et la demande de PSE	2
	Bilans PLAV1 : des SE rendus mais non rémunérés, opportunités de création de PSE	3
III-	Quelle gouvernance pour articuler Offre et Demande de SE ?	4
IV-	Résultats des enquêtes :	4
	1- Offre de SE locale (Agriculteurs, élus locaux) :	4
	2- Demande :	5
	Conclusion :	5

Annexes

Figure 1-	Carte des 8 baies à algues vertes bretonnes	6
Figure 2 -	Schéma théorique de gouvernance des PSE selon une approche participative	7

I- Contextualisation de l'étude

Suite au constat que les Mesures Agro-Environnementales (MAE) visant à améliorer la qualité de l'eau mises en œuvre depuis 25 ans ont montré des problèmes d'efficacité et d'attractivité, le ministère de l'Agriculture et de la pêche demande de proposer des politiques publiques innovantes. A ce titre, la Région Bretagne a ainsi sollicité l'INRA (UMR-SMART) afin de réaliser une **étude/stage de faisabilité de mise en œuvre d'un instrument innovant que sont les Paiements pour Services Environnementaux (PSE)** pour répondre à la **problématique des algues vertes en Bretagne**. En effet, la prolifération de ces algues est due à des facteurs environnementaux divers comme des caractéristiques particulières des baies (faible hauteur d'eau, température...) ainsi qu'à des apports en nutriments trop importants, notamment d'origine agricole (nitrates). Or, les mesures mises en place jusqu'à présent basées sur une approche descendante de type MAE, reposant sur le respect d'un cahier des charges imposé n'ont pas montré de résultats significatifs, d'où la volonté de trouver des outils novateurs dont les PSE font partie.

Les PSE sont des « contrats entre un (ou plusieurs) prestataires de service(s) environnemental(aux) bien défini(s) et un (ou plusieurs) acheteur(s) sous condition de fourniture effective du service » (Wunder, 2005)¹. Le paiement est donc conditionné à **l'atteinte d'un résultat** là où les MAE reposent, dans la plupart des cas, sur une obligation de moyen. De plus les MAE manquent d'attractivité puisque les paiements sont d'origine publique et de ce fait, ne peuvent que compenser les surcoûts et manque à gagner (respect des règles de concurrence de l'OMC²) dus à la mise en œuvre de pratiques imposées par un cahier des charges prédéfini (rigidité du contrat). Si l'on ajoute la complexité et lourdeur administrative associées à ces contrats, cela entraîne une sous-adhésion donc une inefficacité des MAE. Les PSE offrent la possibilité d'introduire des paiements d'origine privée qui ne sont pas soumis aux règles de l'OMC et pourraient donc **rémunérer de façon incitative les agriculteurs** pour les services environnementaux qu'ils rendent. De plus, ils offrent une **liberté contractuelle**, les contractants ayant le **choix des mesures les plus efficaces et adaptées** à mettre en œuvre pour **atteindre le résultat** souhaité (adaptabilité au cas par cas).

Par ailleurs, il existe une valeur aux Services Environnementaux (SE) locale non prise en compte aujourd'hui. Une étude a été réalisée dans le cadre de 3 stages en partenariat avec la Chambre d'Agriculture du Finistère³ et visant à évaluer le service d'entretien des Zones Humides locales notamment sur le BV de l'Odét dans le Finistère Sud.

La population locale y était prête à payer de 300 à 1000 €/ha/an pour l'entretien de ces zones humides agricoles locales et les agriculteurs se disaient prêts à entretenir les zones humides pour une somme allant de 100 à 500 €/ha/an. On voit que le paiement des MAE (150€/ha/an) n'est pas incitatif. **L'idée qui ressort de cette étude est que l'idéal serait de faire financer les biens publics communs (globaux) par le niveau le plus élevé (l'UE) et faire financer les biens locaux par des financements locaux** : la population locale est la plus à même de régler les problèmes qui la concernent directement. C'est également celle qui a le consentement à payer le plus élevé pour traiter ces problèmes. **Aussi, l'objectif du stage a été d'identifier à la fois l'offre (groupements d'agriculteurs, coopératives agricoles...) et la demande (entreprises de gestion de l'eau, du tourisme, collectivités territoriales, associations...) de services environnementaux visant à améliorer la qualité de l'eau sur les territoires concernés (baies à algues vertes dans les départements du Finistère et des Côtes d'Armor), et proposer un mode de gouvernance approprié pour les coordonner en vue de réduire la prolifération des algues vertes.**

II- Méthodologie employée : Identifier l'offre et la demande de PSE

Le but de cette étude est de recenser à la fois l'offre et la demande potentielles de PSE en Bretagne dans l'objectif de limiter la prolifération d'algues vertes sur le littoral. Le choix des acteurs et des terrains d'enquêtes a été orienté par

¹ Wunder, S. (2005). "Payments for environmental services: Some nuts and bolts." CIFOR Occasional Paper 42, Center for International Forestry Research, Bogor., (42). <https://doi.org/10.1111/j.1523-1739.2006.00559.x>

² Organisation Mondiale du Commerce : les subventions agricoles doivent être découplées de la production et les aides environnementales ne doivent compenser que les surcoûts et manques à gagner pour éviter les distorsions de concurrence. Application aux MAE dans le Droit européen via l'Article 28 du règlement n° 1305/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 relatif au soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER) et abrogeant le règlement (CE) no 1698/2005 du Conseil, JOUE L 347/487, du 20 décembre 2013)

³ Stages Jules Couzier, Valentin Chapon, Martial Chesnais avec la Chambre d'Agriculture de Bretagne du Finistère

les commanditaires (SGAR⁴, DRAAF⁵) et les partenaires (animateurs de Bassin-Versant (BV), CA⁶) du stage Des enquêtes, par le biais d'entretiens d'une durée de 1h à 2h en moyenne, ont été réalisées sur les BV de l'Horn-Guillec (HG) dans le Finistère Nord et celui de la Lieue de Grève (LG) dans les Côtes d'Armor (fig.1 en annexe). La structure qui nous semblait le mieux agréger l'offre et la demande de SE étaient les comités-relais des structures telles que le Syndicat Mixte de l'Horn sur l'HG et de Lannion Trégor Communauté sur la LG. Ce comité-relais permet de représenter tous les types de productions agricoles des territoires ainsi que les élus locaux. Nous avons donc interrogé des agriculteurs siégeant au comité-relais ainsi que des élus locaux qui offraient l'avantage de représenter à la fois l'offre de SE en représentant les agriculteurs de leur commune ainsi qu'une partie de la demande de SE en représentant les citoyens de leur commune. L'innovation offerte par les PSE réside en la possibilité de proposer une rémunération incitative à la production jointe d'aménités agricoles. Aussi, pour convaincre les offreurs, il faut pouvoir leur assurer une demande substantielle offrant des paiements motivants. Pour ce faire, nous avons ainsi tenté d'identifier l'offre de SE sur ces 2 terrains à partir des mesures existantes telles le **Plan de Lutte contre les Algues Vertes (PLAV)** qui consiste en des conseils et un accompagnement technique⁷ qui s'est vu accompagné de contractualisations à des **Mesures Agro-Environnementales et Climatiques** pour la mise en œuvre des pratiques environnementales. Cette offre a ainsi été caractérisée à partir des données techniques disponibles à l'aide des animateurs de BV.

Bilans PLAV1 : des SE rendus mais non rémunérés, opportunités de création de PSE

Le 1^{er} PLAV mis en œuvre de 2011 à 2015 a fait l'objet d'un bilan. On constate une amélioration de la qualité de l'eau avec une baisse globale des taux de nitrates mais qui reste insuffisante, notamment en raison de l'inadaptation des mesures aux enjeux locaux :

- Il n'y a pas de MAEC pour les légumiers (une expérimentation est en cours pour tenter d'y pallier)
- Il n'y a pas de levier d'augmentation de la surface en herbe possible pour des productions hors-sol tels les porcins, volailles ni pour les légumiers par manque de débouchés pour la production d'herbe
- Les MAEC sont définies au sein d'un Projet Agro-Environnemental et Climatique défini au niveau régional selon les enjeux identifiés sur les territoires. Or il existe une MAEC réduction des pesticides sur la Lieue de Grève alors que ce BV n'a pas cette problématique et n'est pas éligible sur l'Horn-Guillec qui souhaiterait y avoir accès.

Des PSE pourraient ainsi permettre de :

- Financer la MAEC légumes
- Financer un dispositif « gagnant-gagnant » que souhaiterait mettre en place la LG et consiste en l'attribution de points en fonction des pratiques environnementales mises en œuvre donnant accès à des prestations via des entreprises de travaux agricoles pour réaliser ces mesures environnementales gourmandes en temps et main d'œuvre pour les agriculteurs.
- Financer un seuil d'adhésion minimal efficace puisqu'on sait que si on a seulement 3 agriculteurs sur 100 qui pratiquent des mesures environnementales, celle-ci ne pourront pas avoir une portée significative et seront d'emblée inefficaces
- Financer la partie incitative de ces mesures qui fait défaut aujourd'hui

Cependant, la mise en place de tels PSE supposent un système de gouvernance approprié :

- 1) D'une part avec une offre de SE agrégée afin de réduire les coûts de transaction en termes de rédaction de contrats et de contrôles. En effet, le regroupement autour d'un objectif commun induit un auto-contrôle au sein du groupe, tout le monde ayant intérêt à atteindre le résultat visé.
- 2) D'autre part avec le recensement d'une demande qui, pour rémunérer des SE locaux, comme on l'a vu tout à l'heure, doit idéalement être locale
- 3) Enfin il faut garantir des règles de Droit spécifiques qui posent des questions :
 - D'agrégation des paiements et compatibilité avec l'OMC : comment cumuler des paiements privés et publics)

⁴ Secrétariat Général pour les Affaires Régionales en Bretagne

⁵ Direction Régionale de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Forêt

⁶ Chambre d'Agriculture

⁷ Les conseils visent à :

- Augmenter des surfaces herbagères
- Réduire les intrants azotés
- Regrouper les parcelles autour de l'exploitation via des échanges parcellaires amiables

- De fiscalité du revenu des SE : seront-ce des revenus considérés comme agricoles ? Commerciaux ?
- De partage entre propriétaire et exploitant : qui entretient ? Qui bénéficie des paiements ? Quelle durée pour garantir la pérennité des contrats ?
- De principe de responsabilité et risques associés : qui porte le risque en cas de non atteinte du résultat souhaité ?

III- Quelle gouvernance pour articuler Offre et Demande de SE ?

Comme on l'a vu précédemment, les PSE sont des contrats basés sur une approche ascendante participative, qui suppose l'entente entre tous les acteurs autour d'un projet commun, selon une logique de projet territorial (fig.2 en annexe). Ce type de contrat permet une liberté contractuelle et de négociation qui permet aux parties :

- De choisir librement les mesures les plus à même d'atteindre le résultat souhaité
- De choisir le prix, les contractants connaissant leurs coûts respectifs
- De choisir la durée garantissant l'efficacité des contrats et la pérennité des mesures mises en œuvre
- De choisir les contractants susceptibles d'offrir la meilleure plus-value environnementale ainsi que la localisation géographique la plus pertinente pour atteindre le résultat souhaité : en ce qui concerne l'amélioration de la qualité de l'eau, on choisira plutôt les contractants situés aux abords des cours d'eau par exemple
- Enfin, les 2 parties sont à même de choisir librement les clauses qui garantissent la bonne exécution du contrat et la protection des intérêts respectifs

En ce qui concerne l'objet, la cause du contrat, à savoir le résultat visé, celui-ci est scindable en résultats intermédiaires: dans notre cas, la problématique de prolifération des algues vertes est multifactorielle et se règle sur des temps très longs. Aussi, pour atteindre ce résultat à long terme, on peut établir des objectifs intermédiaires de réduction progressive des taux de nitrates dans les cours d'eau en vue de réduire le développement des algues vertes. Pour mettre en relation directe offreurs et demandeurs de SE, il faut alors une structure agréant cette offre et cette demande pour offrir un lieu d'échange afin d'établir des contrats. Cela permet de réduire les coûts de transaction en termes de rédaction de contrats, de contrôle (économies d'échelle)⁸. Ce type de structure pourrait être : un Groupement d'Intérêt Economique et Ecologique (GIEE), une coopérative, une association, un groupement d'agriculteur, une fondation. Dans le cas d'une fondation, cela pourrait permettre de créer un fonds pour agréer tous les paiements, qui pourraient être à la fois privés et publics.

IV- Résultats des enquêtes :

1- Offre de SE locale (Agriculteurs, élus locaux) :

En ce qui concerne l'offre, les entretiens se sont intéressés aux agriculteurs mais également aux élus locaux puisqu'ils représentent les agriculteurs de leurs communes. Ils ont ainsi tous identifié le principal enjeu territorial comme étant les problèmes de prolifération algues et qualité eau.

Les MAE sont également jugées :

- Complexes et contraignantes (lourdeur administrative/contrôles ex-post)
- Inefficaces (nb d'adhésions insuffisant) et inattractives (rémunération insuffisante)
- Parfois inadaptées aux enjeux locaux : il n'existe par exemple pas de MAE destinée à la production de légumes

Les agriculteurs se considèrent bien comme gestionnaires de l'environnement et leur consentement à faire plus est conditionné à rémunération suffisante. Par ailleurs ils souhaitent que les revenus issus d'une diversification de leur production dans le domaine environnemental restent complémentaires par rapport à leur production agricole

Ils ont également évoqué la crainte de dépendre des financeurs privés : passer d'une logique descendante, plus ou moins imposée mais où le risque est porté par l'Etat à une démarche participative responsable, mais qui suppose une prise de risque peut faire peur, surtout dans un contexte de crise économique importante.

Ils ont identifié une échelle pour l'offre pertinente qui serait celle du Pays couvert par le SAGE⁹ et une échelle locale pour la demande mais également régionale, tous les territoires n'offrant pas de grosses structures de financement. Enfin, parmi les sources de financement identifiées ils ont évoqué : des entreprises locales voulant valoriser leur image

⁸ Il s'agit de trouver un maximum d'informations en un minimum de temps et en touchant un maximum d'acteurs

⁹ Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux

(BTP, Hénaff...) qui ont déjà financé des mesures d'entretien de zones humides, des entreprises de gestion de l'eau, du tourisme, les citoyens (dons...)

2- Demande :

Elle n'a pas pu être enquêtée. L'intégration d'acteurs non agricoles était ambitieuse compte tenu de la durée limitée du stage : cela a notamment demandé des efforts importants en termes d'information et communication.

Nous avons de fait rencontré de nombreux freins pour contacter les acteurs, devant passer par des intermédiaires pour gagner la confiance des acteurs locaux sur le terrain, ce qui a augmenté les temps de réaction parfois longs des personnes contactées. Entre autres nous n'avons pas pu obtenir une réponse de la part des agences de l'eau dans le temps imparti et avons eu beaucoup de mal à identifier un interlocuteur susceptible de nous répondre dans le secteur du tourisme, où les acteurs sont disséminés sur les territoires.

Conclusion :

Ainsi l'étude révèle :

- Un manque de données disponibles mais possibles des coûts évités (captage) grâce à des analyses coûts bénéfiques
- La mésinformation des acteurs, révélée par les entretiens auprès des élus locaux qui représentent une partie de la demande à savoir les citoyens de leurs communes :
 - Des coûts de gestion de l'eau (captages, traitement, coûts de ramassage des algues vertes...) peu lisibles pour la population étant répartis dans tout un tas de taxes diverses
 - Une grande méconnaissance pour la population locale des efforts réalisés par les agriculteurs et de leurs pratiques environnementales, considérés encore aujourd'hui comme des pollueurs. Les PSE en mettant en relation directe offreurs et demandeurs peuvent permettre une meilleure intégration territoriale de l'agriculture
- Les PSE peuvent pallier le désengagement de l'Etat via une mise en marché de SE possible via des contrats librement négociés mais qui suppose une vision utilitariste de la nature. Ici l'Etat devra se positionner comme garant de l'intérêt général afin de protéger les SE jugés non utiles.
- Ils supposent également de passer d'une approche descendante à une approche participative, responsabilisante impliquant une prise de risque qui peut faire peur dans un contexte de crise économique.

Ces contrats PSE se basent sur un principe de liberté contractuelle mais demandent de renseigner d'argumenter l'offre, ce qui s'avère complexe pour pouvoir la présenter à une demande et intéresser celle-ci. Car pour financer une offre de SE celle-ci devra répondre à une demande claire et explicite, cette demande s'avérant approximative et généraliste dans la plupart des cas. Cela suppose de négocier une durée des contrats qui garantissent la pérennité des mesures pour atteindre le résultat visé ainsi que le choix des contractants permettant une complémentarité via une sélection des parcelles pertinentes géographiquement ainsi qu'en termes de plus-value environnementale.

Les PSE reposent aussi sur un principe de liberté de négociation qui implique :

- *Une approche participative* supposant l'entente de tous les acteurs autour d'un objectif commun selon une logique de projet territorial
- *Seuil de participation minimum* pour garantir l'efficacité des contrats
- *Agrégation de l'offre et de la demande* à travers une structure neutre de négociation

En termes de perspectives, l'étude met en avant un besoin d'enquêtes fines pour évaluer les consentements à payer et recevoir des acteurs locaux afin d'aider à l'élaboration des contrats et l'établissement des prix ainsi que les coûts évités (captage) avec des analyses coûts-bénéfices. Egalement des besoins de communication et d'information importants pour intégrer des secteurs ruraux et agricoles jusqu'alors juxtaposés : cela repose sur une entente entre tous les acteurs et la construction de contrats sur un projet territorial commun.

En ce qui concerne la question du partage coûts-bénéfices entre propriétaire et exploitant, il existe d'ores et déjà un outil, le Bail rural environnemental où le propriétaire peut maintenir ou améliorer la valeur patrimoniale de son bien contre une minoration du loyer pour l'exploitant.

Enfin, ce système d'échange pourrait donc permettre aux exploitants non intéressés par un contrat environnemental (PLAV, PSE... ?) d'échanger leur parcelle avec des exploitants motivés par les déterminants du contrat. Les échanges pourraient s'effectuer de gré à gré ou par le biais d'une réserve foncière qui aurait anticipé ce type de blocage.

Figure 1- Carte des 8 baies à algues vertes bretonnes



PSE : Approche ascendante participative, logique de projet territorial

Déterminants juridiques

- Liberté contractuelle
- Liberté des négociations
- Objet / Cause du contrat

Traduction conceptuelle : **Logique de projet territorial**

- Choix des mesures
- Choix des prix
- Choix de la durée
- Choix des contractants (complémentarités)
- Choix des clauses garantes de la bonne exécution du contrat pour les 2 parties



**Liberté contractuelle
parfaite**

Augmentation de l'autonomie alimentaire (élevages)

