

DES EXTERNALITÉS ET DES FINANCEMENTS – MAIS COMMENT ? (SYNTHÈSE DÉTAILLÉE)

Synthèse de l'atelier de co-production « PAC 2020, paiements des services environnementaux, nouvelles formes de coopération public-privé, quels nouveaux scénarios à explorer pour les collectivités ? » organisé par la FNAB lors du [séminaire sur la transition agricole et alimentaire des territoires](#) des 19 et 20 janvier 2017 à Paris.

Sans relancer le débat sur les fondements de la PAC actuelle et des pratiques les mieux soutenues, ou encore sur la fragilisation des aides au maintien, les acteurs de l'agriculture biologique refont une nouvelle fois le pari d'une anticipation sur des négociations pré-PAC 2020 pour promouvoir une approche intégrée des coûts et des services rendus par les agriculteurs. Et les nouvelles sont bonnes : ces services sont désormais davantage quantifiés, et mieux pris en compte. Si la recherche a encore beaucoup à faire pour chiffrer les externalités positives de la bio, les PSE (Paiements pour Services Environnementaux) sont des outils dont la vocation est de reconnaître les bénéfices de certaines pratiques, et d'accompagner leur mise en œuvre par des aides.

Des effets bénéfiques de l'AB avérés et importants, mais des évaluations économiques difficiles et incertaines

Le Ministère de l'Agriculture ayant confié une étude à l'ITAB, appuyé par l'INRA (en particulier Marc Benoit, co-directeur du Comité Interne de l'AB à l'INRA), sur la quantification et le chiffrage économique des externalités de l'AB, Natacha Sautereau (ITAB) présente les principaux enseignements de cette revue bibliographique.

Hormis sur le champ de l'eau pour lequel les moindres coûts liés à une gestion préventive par rapport à une gestion

curative ont été estimés (voir [ici](#)), les autres incidences environnementales sont beaucoup moins bien étudiées d'un point de vue économique. Pour l'**érosion**, si le coût de la dégradation des sols a été estimé par la FAO, à l'échelle mondiale, à 1 milliard d'euros de perte, le bénéfice de la bio n'est quant à lui pas mesuré.

En ce qui concerne la séquestration du **carbone**, pour contribuer à limiter le réchauffement climatique, l'utilisation d'une valeur du carbone (marchande ou tutélaire) pourrait permettre de déterminer une valeur monétaire, cependant si une revue de littérature indique que les stocks de carbone sont supérieurs en bio (dus en particulier à davantage de prairies dans les successions culturales), une fixation additionnelle de carbone liée à une conversion à la bio n'est pas assurée, puisque tout dépend des pratiques mises en œuvre et des changements opérés.

En matière de **biodiversité**, le sujet n'est pas plus simple : comment évaluer les services environnementaux, visant à optimiser les services écosystémiques de régulation biologique et de pollinisation ? Pour la régulation biologique, la mosaïque paysagère est le facteur prépondérant devant le mode de production (bio ou conventionnel), mais des travaux indiquent une régulation biologique améliorée en bio par rapport au conventionnel en grandes cultures. Pour la pollinisation, le déclin des populations d'abeilles est un problème multifactoriel, par conséquent il n'est pas possible d'isoler le service rendu par la bio.

La moindre **consommation de ressources naturelles** est un autre volet environnemental important à prendre en compte. Les résultats sont variables selon les systèmes de production considérés ; cependant en général la consommation d'énergie est réduite en bio par rapport au conventionnel lorsque les résultats sont rapportés à l'hectare, mais les résultats sont inversés ou identiques, lorsque les résultats sont rapportés à l'unité de bien produite. On retrouve ces mêmes résultats liés à une moindre productivité des systèmes en bio pour les émissions de GES. Et la dépendance au phosphore continue de poser question.

L'impact **santé** est celui qui préoccupe le plus la société civile. Mais entre l'effet faible dose de certains perturbateurs endocriniens, les effets cocktails des molécules chimiques qui peuvent augmenter leur dangerosité respective, l'exposition chronique à une multiplicité de molécules, et l'effet retard des symptômes par rapport aux expositions, la recherche continue de buter sur l'évaluation des impacts des différentes familles de pesticides de synthèse, et sur l'établissement des causalités avec certaines maladies. Cependant, deux maladies professionnelles sont désormais reconnues par la MSA pour les agriculteurs et salariés agricoles comme étant liées à l'exposition aux pesticides (Parkinson, et un Lymphome). Des économistes suggèrent d'utiliser la VVS, Valeur de la Vie Statistique, valeur que la société serait prête à consentir pour éviter la mort d'une personne, qui, selon les études, oscille entre 3 millions et 9 millions d'euros, et qui s'ajouterait aux coûts directs et indirects.

Les autres atouts santé de la bio, liés à de moindres externalités négatives, ne sont pas mieux connus : la moindre consommation d'**antibiotiques** dans les élevages bio est également un bénéfice pour la société, car les cas d'antibiorésistances montent en puissance posant des problèmes en santé humaine, mais on a des difficultés à chiffrer économiquement ce bénéfice, même si une estimation européenne avance le chiffre de 25 000 morts prématurés en Europe imputables à l'antibiorésistance. En effet, les transferts de résistances entre les bactéries humaines et animales existent, mais les chercheurs ont du mal à quantifier le phénomène.

Finalement, indique Natacha Sautereau : « *le volet santé est celui qui présente les chiffres les plus élevés, mais c'est aussi celui où les incertitudes et les manques de connaissances sont les plus grands* ». En ce qui concerne les bénéfices liés à une consommation bio, l'étude Bionutrinet, la plus grande réalisée à ce jour au regard du nombre de participants, montre que le consommateur de produits bio présente moins de cas d'obésité ou de pathologies associées : il s'avère que le consommateur bio a également un régime alimentaire, et plus globalement un mode de vie, plus sain. Le passage à la bio modifie les pratiques, qu'elles soient de production ou de consommation, au-delà d'une simple substitution de produits (intrants autorisés pour les agriculteurs, ou aliments pour les consommateurs).

Enfin, en matière d'**emploi**, les données récentes, comparant les exploitations bio et conventionnelles, en fonction des productions et des modes de mises en marché indiquent 0,07 unité de travail supplémentaire en faveur de la bio. Ces

emplois qui représentent des charges pour l'agriculteur, mais sont des atouts pour les territoires, devraient être complétés d'une analyse supra-exploitation, pour englober des comparaisons d'emplois indirects et induits...

Les coûts de la qualité de l'eau rapportés au territoire

C'est à l'échelle du territoire que le Gabnor a réfléchi en 2015 et 2016 entamant des travaux d'estimation d'une rémunération du service rendu. Mais encore faut-il savoir quel est, exactement, le service rendu, et le dimensionner d'un point de vue monétaire. A l'échelle nationale, la pollution de l'eau coûte entre 900 millions et 2,9 milliards par an. Rapportés aux pratiques culturales sur la SAU du territoire du Douaisis, les coûts de dépollution liée à l'agriculture coûteraient ainsi entre 40 et 120 euros par ha et par an, sans tenir compte des impacts santé et biodiversité. Un montant et un budget « acceptables » et « incitatifs » en faveur de la conversion serait donc de 130 euros à l'hectare, soit un total annuel de 130 000 euros pour atteindre l'objectif de 20% de SAU bio, « avec potentiellement des aides de l'Agence de l'Eau. Ce qui en fait un budget tout à fait acceptable, politiquement, pour la Communauté d'Agglomération du Douaisis », argumente Antoine Villar qui a porté la mission au Gabnor.

Reste néanmoins à déterminer quel canal pour attribuer ces aides : la tentation de l'illégalité d'une part, ou les aides minimis et leur cortège de contraintes d'autre part ou une notification à la commission européenne ? L'échelle de l'intercommunalité plaide plutôt en faveur d'un lobbying auprès des instances ad hoc pour gagner en souplesse dans les territoires, et d'ici là de s'appuyer sur l'exonération de la taxe foncière (un dispositif très cadré par le Code des Impôts), l'acquisition par la collectivité de matériel agricole et sa mise à disposition, l'installation de producteurs sur des terres appartenant à la collectivité...

Commande publique et marchés de services



La solution de l'achat responsable est la voie choisie au sein du bassin rennais ; depuis plusieurs années, le Réseau Grand Ouest avait ouvert les réflexions pour réserver les marchés de la commande publique aux productions qui protègent l'eau. « L'objectif est de valoriser spécifiquement les productions issues des exploitations en amont des captages, au travers d'un marché, non pas de fournitures, mais d'un service de protection de la ressource, dont le support est l'achat de denrées alimentaires », précise Daniel Helle, représentant Eau du Bassin Rennais. « Le principe peut d'ailleurs être étendu à tout type de denrées, comme les matériaux, l'énergie, le gaz... »

Les acheteurs publics s'appuient pour cette démarche « Eau en saveurs » sur un cahier des charges défini à partir des enjeux du territoire et des attentes des consommateurs, en s'appuyant sur les critères de la méthode IDEA (permettant d'évaluer la durabilité des pratiques et projets agricoles), ainsi que sur des outils de traçabilité des produits. Ce sont en tout 2000 exploitations qui sont concernées, dans un premier temps par le marché expérimental de trois années lancé par la ville de Rennes, et désormais par les marchés portés par 15 acheteurs publics du Réseau Grand Ouest, pour un total estimé de 160 000 repas / jour.

« Jusqu'en 2013, nous avons pu proposer une aide à la conversion de 445 euros à l'hectare, proche du niveau de Munich. Mais aujourd'hui il n'est plus possible de tordre l'outil MAE de cette manière. En tant que gestionnaire de

captage, il y a des possibilités à ne pas négliger du côté de l'Agence de l'Eau qui finance les aides à la conversion au coût réel, 300 euros à l'hectare. Et elle finance également la phyto03, une aide au zéro phyto qui est considérée comme une aide au maintien. » Marguerite-Marie Larroque, Eau de Paris

Concentrer les aides sur des secteurs stratégiques

« On dépense moins à éviter la pollution de l'eau, donc la question du PSE pose peu de problèmes en termes de levée de fonds du côté des contribuables. » Lise Duval, Oréade Brèche

La rémunération des services environnementaux, si elle ne fait aucun doute pour les collectivités ou opérateurs d'eau volontaire, doit donc trouver un système sur lequel s'établir. Opportunément, la question a été étudiée par un bureau d'étude commandité par le Ministère de l'Agriculture pour définir un cadre pour le Paiement des Services Environnementaux (PSE) dans le cadre des Mesures Agri-Environnementales (MAE), *« qui compensent, en principe, des surcoûts ou des manques à gagner »* rappelle Lise Duval, du bureau d'étude Oréade Brèche. Or le budget des MAE ne pèse à l'échelle européenne que 8%. *« C'est la France qui a mis le plus d'hectares en MAE, mais nous n'avons pourtant que le 5^{ème} budget »* précise-t-elle, en ajoutant *« le rapport a conclu qu'il fallait peut-être moins de mesures, et moins d'hectares, pour concentrer davantage les aides »*.

Le cadre contractuel des PSE a été étudié au travers de beaucoup d'exemples recensés à l'échelle internationale. En Basse Saxe, ce cadre renvoie à un ensemble d'une vingtaine de mesures, définies par des acteurs de la recherche, et dont l'appropriation s'appuie sur une animation territoriale ainsi qu'un accompagnement. Agriculteurs et forestiers, en tout 12750 exploitants à l'échelle d'un zonage prioritaire, sont invités à signer pour cinq ans avec la collectivité sur la base de ces 20 mesures, et peuvent choisir parmi trois MAE supplémentaires. Les aides sont financées directement par les usagers de l'eau *« en tant que bénéficiaires du gain de qualité »*, tandis que le conseil bénéficie d'un financement Feader.

En Angleterre, avec le dispositif « River Fowey », ce sont les producteurs qui élaborent leur cahier des charges au vu des objectifs définis préalablement. 18 exploitants bénéficient sur des périodes de 10 à 25 ans de financements de leurs programmes d'investissement pour améliorer la rentabilité de leur exploitation mais aussi pour lutter contre les pollutions diffuses. Financé par un dispositif d'enchères depuis 2008, le programme comprend l'intervention de chercheurs et des actions de communication.

Les externalités positives exclusivement ?



La Suisse fait partie de ces rares pays à avoir expérimenté des PSE axés sur la biodiversité. *« Elle est aussi l'un des pays où la multifonctionnalité de l'agriculture est la mieux prise en compte. Les PSE ont deux volets : un volet qualité, pour maintenir la biodiversité et les habitats, et un volet mise en réseau visant à constituer un maillage. »* Les aides sur une période de 8 années sont versées selon le nombre d'espèces identifiées au sein du biotope, en fonction de trois niveaux d'exigence dont le plus abouti est le zéro phyto. Le volet mise en réseau s'adresse spécifiquement à certaines parcelles concernées par la trame verte et bleue.

Ces exemples de PSE, et plus particulièrement l'exemple suisse, établissent un lien clair entre la pratique agricole et l'impact sur le service écosystémique dégradé ou préservé, et peuvent cibler des secteurs clés d'intervention, ces facteurs renvoyant aux deux grandes questions qui sous-tendent l'élaboration d'un PSE sur un territoire : quelles sont les pratiques à l'origine des dégradations et les pratiques souhaitées d'une part, et d'autre part faut-il agir sur un territoire large et essayer les aides, ou au contraire rechercher une généralisation sur un territoire plus circonscrit ?

Enfin, s'il reste indispensable de réunir des conditions favorables comme le conseil ou l'accompagnement, le montant est probablement la clé la plus incitative, mais à modérer nécessairement dans un contexte de raréfaction de l'argent public. *« Le montant et le dispositif dépendent de la pratique que l'on veut promouvoir et du service écosystémique que l'on veut protéger. Dans certains cas, le PSE n'est peut-être pas la solution indiquée, car il serait anormal de payer pour que certains acteurs cessent de polluer. Il est préférable de rémunérer ceux qui protègent la ressource et la biodiversité. »* La solution alternative serait alors, selon Lise Duval *« le lobbying, quand la pratique doit être réglementée »*.

Assurance récolte et paiement au résultat



De nouvelles pistes sont apparues récemment pour offrir un cadre légal aux PSE, toujours dans le cadre français d'une gouvernance des communs et d'une approche écologique privilégiant le maintien d'un service écosystémique. C'est dans le cadre de la loi biodiversité de 2016, et plus précisément de ses dispositifs de compensation, que la CDC biodiversité a identifié en 2012 cette piste du Service d'Intérêt Economique Général, le SIEG. La mise en œuvre d'un SIEG biodiversité est actuellement à l'étude sur un territoire à enjeu Eau, dans l'Auxerrois, un territoire qui a accueilli beaucoup d'actions en faveur de la protection de la ressource en eau depuis plus de 20 ans, sans succès notable, d'autant que les temps de transfert dans la nappe sont géologiquement très longs. Avec pour conséquence une remise en cause, localement, du dispositif des MAE. La CDC s'est saisie du cas afin d'imaginer un dispositif complémentaire, dans un objectif de reconquête à la fois de la qualité de l'eau et de la biodiversité, s'adressant à la fois aux exploitants et aux forestiers. L'étude, en voie d'achèvement, s'est basée sur une approche de l'agro-économie visant à déterminer les véritables surcoûts du changement de pratiques, dans le but à la fois d'estimer le coût global pour le territoire mais aussi pour des exploitations types.

« D'un point de vue théorique, il n'y a a priori pas de surcoût à compenser, car le passage à la bio, les allongements de rotation, les cultures intermédiaires... sont bénéfiques au niveau de la rentabilité même de l'exploitation. Mais les situations peuvent différer d'une exploitation à une autre, et il reste l'idée de compenser temporairement le manque à gagner », indique Aurélien Laborde de la CDC biodiversité. Une assurance récolte, en quelques sortes, qui sécuriserait les producteurs en cas de rendements bas et donc de surcoûts importants, mais aussi un dispositif additionnel basé sur la mesure des résultats atteints.

Si l'objectif de l'étude est bien de passer à l'application concrète sous peu, quelques difficultés subsistent, comme le manque de robustesse de la méthode de définition des montants : *« on passe en permanence de l'évitement de l'externalité négative à la rémunération de l'externalité positive, sans forcément s'en rendre compte »*. Mais le plus difficile sera de valider le choix juridique, SIEG, ou autre : *« il reste beaucoup d'options juridiques sur la table »*, conclue Aurélien Laborde, toutefois plutôt confiant. *« Mais le cas échéant, en cas de massification, il pourra s'avérer*

nécessaire de notifier à la Commission Européenne les aides au maintien de services écosystémiques. »

Les Services d'Intérêt Économique Général

Les SIEG renvoient à un cadre réglementaire européen en tant que services de nature économique soumis à des obligations spécifiques de service public en vertu d'un critère d'intérêt général. D'abord prévus pour répondre, plus particulièrement à des populations en difficulté, à des besoins sociaux essentiels comme les soins de santé, le logement social, l'accès au travail, ils renvoient également au règlement relatif aux compensations de *minimis*, selon lequel sont exemptées de l'obligation de notification les aides accordées sur une période de trois ans et n'excédant pas un certain plafond.

Pour aller plus loin

- Consultez les présentations des intervenants : [ITAB](#), [CDC-Biodiversité](#), [GABNOR](#), [Oréade-Brèche](#)
- Consultez la synthèse de l'étude "[Quantifier et chiffrer économiquement les externalités de l'agriculture biologique ?](#)" sur le site de l'ITAB, ainsi que l'étude "[Paiements pour services environnementaux et méthodes d'évaluation économique](#)" réalisée par Oréade-Brèche pour le MAAF
- Retrouvez l'intégralité des actes de ce séminaire sur la [transition agricole et alimentaire des territoires](#) organisé les 19 et 20 janvier 2017 par la FNAB à Paris [en cliquant ici](#).

Réalisation



Partenaires

