

Émergence de la notion de service environnemental dans les politiques agricoles en France : l'ébauche d'un changement de paradigme?

Elodie Valette, Olivier Aznar, Marie Hrabanski, Caroline Maury, Armelle Caron et Mélanie Decamps

Volume 12, numéro 3, décembre 2012

Émergence et mise en politique des services environnementaux et écosystémiques

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/1022683ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Université du Québec à Montréal
Éditions en environnement VertigO

ISSN

1492-8442 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Valette, E., Aznar, O., Hrabanski, M., Maury, C., Caron, A. & Decamps, M. (2012). Émergence de la notion de service environnemental dans les politiques agricoles en France : l'ébauche d'un changement de paradigme? *VertigO*, 12(3).

Résumé de l'article

Cet article traite des modalités d'importation de la notion de service environnemental dans les politiques agricoles en France. Le travail est basé sur une analyse bibliographique et sur des entretiens semi-directifs réalisés de septembre 2009 à mai 2010 auprès de 62 représentants des institutions du monde agricole en France.

Née dans l'univers anglo-saxon, et popularisée à l'occasion du Millennium Ecosystem Assessment (2005), la notion de SE est apparue tardivement en France, qui lui y est restée longtemps réticente, préférant défendre jusqu'en 2002 la notion de multifonctionnalité de l'agriculture. La diffusion de la notion (qu'elle recouvre l'acceptation de services rendus par les écosystèmes ou de services environnementaux rendus par les acteurs) qui s'ébauche à partir de 2005 connaît une accélération en 2008-2009 dans le monde agricole. Nous posons l'hypothèse de l'ouverture d'une fenêtre d'opportunité française, à la conjonction des trois courants évoqués par Kingdon (1984). Outre le rôle évident de la diffusion de la notion à l'échelle internationale, l'émergence de la notion de SE en France s'inscrit en effet dans le cadre d'un agenda politique particulier : national avec la réflexion sur la biodiversité engagée dans le cadre du Grenelle de l'Environnement, et la création de la Fondation pour la Recherche sur la Biodiversité (FRB) et de divers dispositifs, mais surtout européen avec les enjeux de la renégociation de la PAC à l'horizon 2013.



Elodie Valette, Olivier Aznar, Marie Hrabanski, Caroline Maury,
Armelle Caron et Mélanie Decamps

Émergence de la notion de service environnemental dans les politiques agricoles en France : l'ébauche d'un changement de paradigme?

Introduction

- 1 Cet article porte sur les modalités d'importation de la notion de service environnemental dans les politiques agricoles en France. Née dans l'arène scientifique anglo-saxonne (Holdren et al., 1974; Constanza, 1997; Daily et al., 1997), puis mise à l'agenda politique international via, notamment, l'exercice d'expertise internationale du Millennium Ecosystem Assessment (2005), la notion de service écosystémique est apparue tardivement en France. Ce décalage s'explique par deux aspects : (i) une préférence nationale marquée pour la notion de multifonctionnalité de l'agriculture, très présente dans les processus d'élaboration des politiques agricoles jusqu'en 2003¹, et (ii), une forme d'incertitude sémantique autour de la notion même de service écosystémique, oscillant entre la définition stricte de service écologique correspondant aux bénéfices retirés par l'homme des processus biologiques et celle de service environnemental, désignant les services rendus par l'homme à l'environnement².
- 2 Nous montrons dans cet article que la diffusion de la notion de service environnemental, qu'elle recouvre l'acception de service rendu par les écosystèmes ou celle de services rendus par des acteurs, débute timidement à partir de 2005 puis connaît une accélération en 2008-2009 dans le monde agricole en France. Nous faisons ici l'hypothèse que cette évolution s'explique par l'ouverture d'une fenêtre d'opportunité, à la conjonction des trois courants évoqués par Kingdon (Kingdon, 1984). Pour qu'une fenêtre d'opportunité puisse s'ouvrir, la conjonction de plusieurs courants (« *streams* ») est nécessaire. Il s'agit d'une part du courant des « problèmes », c'est-à-dire la façon dont un problème est pensé par les groupes d'acteurs qui le portent dans la société et le font émerger sur la scène publique. D'autre part, le problème doit être pris en compte dans l'ensemble des politiques publiques concernées, c'est le courant des politiques publiques. Enfin, un courant politique, c'est-à-dire l'état des débats et la compétition politique à propos du « problème », doit être identifié. Kingdon souligne que l'ouverture d'une fenêtre d'opportunité est subordonnée à l'émergence de ce courant politique et il indique que des élections, ou des contextes de crise et de changement sont des facteurs favorisant. Keeler (1993), reprenant le modèle de Kingdon ajoute que les phénomènes de crise ainsi que les caractéristiques du mandat (ampleur de la victoire, durée du mandat) accroissent la taille de la fenêtre d'opportunité. L'ouverture d'une fenêtre se traduit enfin par une plus grande réceptivité des acteurs politiques, les acteurs mobilisés trouvant alors dans ce contexte l'occasion de faire valoir leurs propres problématiques et alternatives.
- 3 Outre le rôle évident joué par la diffusion de la notion à l'échelle internationale, l'émergence en France des services environnementaux ou écosystémiques s'inscrit en effet dans le cadre d'un agenda politique particulier. Au niveau national d'une part, une réflexion sur la biodiversité est engagée dans le cadre du Grenelle de l'Environnement (2007) et avec la création de divers dispositifs, dont la Fondation pour la Recherche sur la Biodiversité (FRB) en 2008. D'autre part, au niveau européen, la renégociation de la politique agricole commune (PAC) à l'horizon 2013 réinterroge le lien entre production agricole et préservation de l'environnement, parallèlement aux enjeux économiques que cette production soulève.
- 4 Dans ce contexte, nous proposons ici une analyse de l'émergence et la diffusion de la notion de service environnemental dans les politiques agricoles en France. Le travail est basé sur une analyse bibliographique et sur 62 entretiens semi-directifs réalisés de septembre 2009 à

mai 2010 auprès de représentants des institutions du monde agricole et de l'environnement en France³.

- 5 L'objectif est de montrer comment certains acteurs ont su profiter de l'ouverture du jeu politique pour faire venir la question des services environnementaux « at the first place » (Kingdon, 1984) sur l'agenda politique. Nous articulons ainsi notre propos autour de plusieurs questions : comment la notion de service environnemental pénètre-t-elle les arènes du monde agricole? Quel rôle joue le ministère responsable de l'Agriculture⁴ dans la diffusion de nouvelles idées et l'invention de nouveaux dispositifs? Quel est le rôle des syndicats et des acteurs associatifs dans la promotion d'une reconnaissance des vertus de l'agriculture dans la production de services environnementaux et notamment dans la remise en cause d'une politique de stricte compensation des coûts occasionnés pour le maintien ou la mise en œuvre de pratiques favorables à l'environnement? Nous proposons ainsi quelques pistes de réflexion pouvant expliquer l'ouverture (ou non) d'une fenêtre d'opportunité favorable à l'émergence de la notion de service environnemental.

Le courant des « problèmes » ou comment la question des SE pensée à l'échelle internationale se diffuse dans différents univers politiques et sociaux

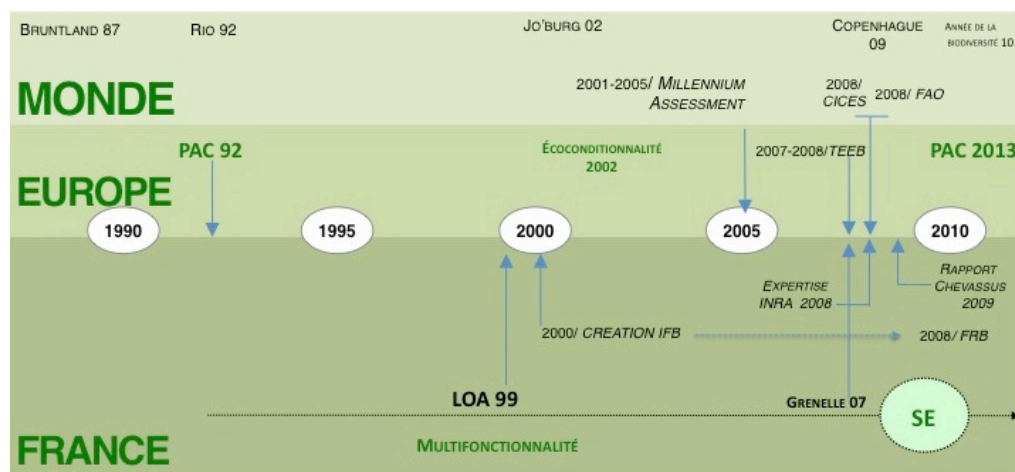
L'importance des modèles internationaux

- 6 À l'échelle internationale, les « problèmes » agricoles et les « problèmes » environnementaux ont longtemps été traités de façon disjointe au sein d'organisations internationales et de Conférences distinctes. Ce clivage demeure d'ailleurs particulièrement prégnant en France. Toutefois à l'échelle internationale, à partir des années 1990 et la Conférence de Rio, on observe des tentatives de rapprochement entre ces deux secteurs de politiques publiques comme l'illustre l'émergence de la notion de multifonctionnalité au cours des années 1990. Il s'agit ainsi de tenter de répondre aux questions posées par l'intensification de la production agricole tout en essayant de répondre dans le même temps aux exigences environnementales, dans un contexte d'érosion de la biodiversité (eau, sol...). Jusqu'en 2003, la France s'appuie principalement sur la notion de multifonctionnalité de l'agriculture pour tenter de répondre aux questions d'agriculture et d'environnement, et mobilise la notion pour définir sa politique agricole. Elle n'hésite d'ailleurs pas à la défendre auprès de la Commission européenne et dans les arènes internationales, et ce jusqu'au sommet de la terre à Johannesburg (2002). Mais après une phase de montée en puissance dans les années 1990, la multifonctionnalité est contestée dès 1999, notamment par les pays en développement, et à partir de 2003, la notion est évincée de l'agenda politique international (notamment au sein de l'Organisation mondiale du commerce), puis des agendas européens et français. La notion de service environnemental/écosystémique va permettre un renouvellement des réponses à apporter aux problèmes agricoles et environnementaux.
- 7 La notion de service écosystémique est avant tout portée dans les arènes internationales. Quelques grandes dates font office de jalons (cf. figure 1). Née dans le milieu de la conservation, la notion de service écosystémique au sens de service rendu par les écosystèmes naturels aux sociétés humaines a été conceptualisée à l'occasion du Millennium Ecosystem Assessment qui s'est déroulé de 2001 à 2005. La parution du rapport de cet exercice d'évaluation international en 2005 marque l'émergence de la notion de service écosystémique sur les scènes politiques internationale et nationale. Postérieurement à ce jalon majeur, diverses initiatives définies à l'échelle régionale ou internationale reprennent la notion de service écosystémique et concourent à sa promotion et à sa diffusion. Ainsi, et de façon non exhaustive, en est-il de l'étude conduite entre 2007 et 2010 au niveau européen sur le coût global de la dégradation de l'environnement (The Economics of Ecosystems and Biodiversity - TEEB⁵) et initiée à l'issue d'une rencontre des ministres de l'Environnement du G8+5 à Postdam en mai 2007. La classification internationale commune des services écosystémiques (CICES) en 2008 marque un pas supplémentaire dans la reconnaissance internationale de la notion. Enfin, la déclaration par l'Organisation des Nations Unies (ONU) de l'année 2010 comme

« Année internationale de la biodiversité », la déclaration de la Décennie internationale de la biodiversité à partir de janvier 2011, et surtout la création, fin 2010, d'une plate-forme intergouvernementale sur la biodiversité et les services écosystémiques (IPBES) actée lors de la 65e Assemblée générale des Nations Unies, vont dans le même sens d'une diffusion accrue de la notion de service écosystémique.

- 8 Au sein de cette dynamique de diffusion internationale, la distinction entre services écosystémique et environnemental est encore une fois à souligner, parce qu'elle ne recouvre pas la même conception du service, mais aussi et surtout parce qu'elle n'est pas saisie par les mêmes types d'acteurs. L'idée selon laquelle l'agriculture est en mesure de fournir des services environnementaux par le biais de pratiques vertueuses renvoie ainsi à une diversification sémantique de la notion à l'échelle internationale, déplacement dont témoigne le rapport de la FAO⁶ (FAO, 2007), « Payer les agriculteurs pour les services environnementaux, » qui se positionne clairement pour l'étude des services non plus écosystémiques, mais environnementaux, en insistant sur les externalités positives rendues par les activités agricoles, et ouvrant la porte à des rémunérations possibles. On mesure la portée politique possible de ce type de déplacement sémantique.
- 9 Ces divers éléments tendent à montrer que la circulation internationale des idées, naturellement encore en pleine dynamique au moment où nous écrivons cet article, a représenté un facteur favorisant l'ouverture d'une fenêtre d'opportunité en France, concernant tant l'introduction de la notion de services écosystémiques que celle de services environnementaux dans l'agenda politique. Nous allons en particulier mettre en exergue les groupes d'acteurs et les institutions qui s'en saisissent.

Figure 1. Les grandes dates faisant office de jalons pour l'élaboration de la notion de service écosystémique



Connexions entre l'international et le national : le cas français

- 10 La notion de service écosystémique est cependant apparue tardivement en France. Jusqu'en 2003, la France s'appuie davantage sur la notion de multifonctionnalité de l'agriculture. Pendant cette période, la France participe peu aux travaux du Millennium Ecosystem Assessment⁷ et seuls quelques écologues s'intéressent aux services écosystémiques. Après la parution du Millennium Ecosystem Assessment et l'engouement international autour des services écosystémiques, les ministères français tentent de rattraper la dynamique internationale. Les cercles scientifiques nationaux proches de l'écologie et de l'économie écologique s'intéressent alors davantage à la notion de service écosystémique (Levrel *et al.*, 2007). Mais cette notion ne circule pas dans les mondes agricoles, en raison du cloisonnement entre les écologues et le monde agricole. Les questions agricoles et de biodiversité sont jusque-là traitées de façon distincte par des institutions différentes, relativement étanches.
- 11 Des experts agricoles vont toutefois peu à peu s'emparer de la notion de service environnemental (et non de celle de service écosystémique plus proche du monde de l'écologie) et la diffuser dans les arènes politiques agricoles. La notion de service

environnemental est alors mobilisée dans une logique d'offre agricole qui correspond, pour ces experts, à une externalité positive de l'activité agricole (par exemple Mollard, 2003; Mahé, Ortalo-Magné, 2000; Le Goffe, 2003). Souvent issus de la recherche agronomique (INRA⁸, Cirad⁹, IRSTEA¹⁰) ou de l'enseignement supérieur agronomique, ces quelques rares experts agricoles (auprès principalement du ministère responsable de l'Agriculture) sont spécialisés sur la thématique des externalités et des aménités agricoles.

- 12 La notion de service environnemental va ainsi émerger plus distinctement au sein des débats agricoles relevant de l'évolution de la politique agricole (cf. infra), dans les mondes scientifique et politique, en étant le plus souvent associée à la question de la rémunération des services rendus par l'agriculture.

Le courant des politiques publiques ou l'intégration progressive de la notion de service environnemental dans les politiques publiques agricoles françaises

La pression européenne via la Politique Agricole Commune (PAC)

- 13 L'Union Européenne a représenté un moteur puissant pour l'intégration de la notion de services environnementaux en France. Les négociations successives de la PAC ont en effet fortement contribué à l'ouverture de la fenêtre d'opportunité pour les services environnementaux. L'introduction de la notion d'environnement au sein des politiques agricoles est intervenue lors de la réforme de 1992. Dans le même temps, une logique de compensation des surcoûts liés à des pratiques agricoles respectueuses de l'environnement à travers les programmes agrienvironnementaux a été mise en œuvre.
- 14 Le Règlement européen (CEE) 2078/92 du 30 juin 1992 instaure ainsi des aides visant à encourager des pratiques agricoles plus respectueuses de l'environnement. Depuis le début des années 1990, leur déclinaison française s'est concrétisée par la signature de mesures agro-environnementales (MAE), dispositifs de contractualisation par lesquels les agriculteurs ont pu volontairement s'engager à adopter ces pratiques en échange d'un paiement compensatoire. Se sont ainsi succédés divers dispositifs (OLAE, MAE, CTE, CAD, et MAEt)¹¹, qui relèvent d'une même logique de compensation.
- 15 Ces politiques incitatives ont ensuite été complétées par l'introduction d'une écoconditionnalité des aides (inscrite dans la PAC à partir de 2003-2004). Elle consiste à conditionner le versement des aides « directes » du premier pilier¹² de la PAC au respect de certaines pratiques minimales contribuant à la qualité de l'environnement. Ceci s'opère au moyen du régime de paiement unique (RPU), par le découplage des paiements directs dans la plupart des secteurs du premier pilier de la PAC et en renforçant le développement rural, second pilier de cette politique. Si ces différents dispositifs ne relèvent pas de services environnementaux à proprement parler, ils articulent bien pratiques agricoles et versement d'aides sous condition de respect de certaines pratiques en faveur de l'environnement. En 2008, le bilan de santé de la PAC induit une réorientation de 18 % des aides vers l'objectif environnemental et l'accompagnement du développement durable en agriculture. Concrètement, ce mouvement se traduit par un transfert de fonds du premier au second pilier.
- 16 Outre ces évolutions factuelles, les entretiens réalisés pour cette étude attestent du rôle de la PAC comme étant l'un des facteurs déterminants de l'émergence et de la diffusion de la notion de service environnemental dans le monde agricole français (en particulier au ministère de l'Agriculture, cf. : point suivant). À partir de 2009 et 2010, l'engouement pour la notion s'intensifie à l'occasion notamment des premières discussions sur la réforme de la PAC après 2013. Les débats portent sur la baisse annoncée des financements qui pourrait être compensée pour les agriculteurs par la reconnaissance des services environnementaux qu'ils fournissent. Les trois scénarios envisagés en 2011 par la Commission européenne optent pour un « verdissement » (Deverre et al., 2008) plus ou moins prononcé de la PAC. Une première option consisterait à conserver les deux piliers actuels en introduisant des changements progressifs mettant l'accent sur l'environnement. Une deuxième option serait de rendre obligatoire le soutien complémentaire au premier pilier (obligatoire, annuel, généralisé,

non contractuel). Enfin, une troisième option conduirait à renoncer aux mesures de soutien au revenu et aux mesures de marché et à concentrer toutes les aides sur des objectifs environnementaux. Dans ce dernier cas, les aides directes seraient supprimées et remplacées par des aides à l'environnement. Quel que soit le scénario qui sera retenu *in fine*, il apparaît clairement que les responsables politiques, en faisant de la PAC « une politique européenne compétitive tant au plan écologique qu'économique », donnent un fondement aux *paiements pour des services environnementaux* rendus par les agriculteurs, bien que le terme de *service* n'apparaisse pas explicitement.

Une progressive traduction nationale des services environnementaux au sein des ministères

- 17 En même temps que la notion de service environnemental s'introduit dans le cadre des controverses liées à la réforme de la PAC à l'horizon 2013, la dynamique de « verdissement » de la politique agricole commune trouve un écho dans la politique agricole française. Aujourd'hui, le ministère de l'Agriculture et celui responsable de l'Écologie s'intéressent tous deux aux services environnementaux rendus par l'agriculture. Leurs activités se déroulent à la fois en interne (au sein de bureaux dédiés à l'interface agriculture/environnement dans chacun de ces ministères), et au niveau interministériel.
- 18 Les 10 entretiens réalisés en 2010 auprès d'agents du ministère de l'Agriculture montrent une prise en compte croissante de la question des services environnementaux au sein de ce ministère. Celle-ci est particulièrement notable ces six dernières années (ce qui correspond à l'introduction dans la PAC de l'écoconditionnalité des aides) avec une accélération jusqu'en 2010. Une analyse rétrospective de la réorganisation des organigrammes ministériels est ici parlante. Le ministère s'est doté de trois bureaux pour traiter des liens entre environnement et agriculture et certains bureaux du ministère se détachent comme étant des lieux spécifiquement dédiés à cette articulation (BEGER - Bureau de l'Environnement et de la Gestion des Espaces Ruraux). Le BATA (Bureau des actions territoriales et agroenvironnementales) est quant à lui chargé de la mise en œuvre des Mesures Agro Environnementales. On note également une croissance notable du personnel concerné par les liens environnement-agriculture.
- 19 Outre ces éléments d'organisation interne du ministère de l'Agriculture, une dynamique plus globale en faveur de la prise en compte de l'environnement dans la politique agricole française est à l'œuvre. En témoignent notamment, et suite au Grenelle de l'Environnement, les plans d'action « EcoPhyto2018 », « AgroBio 2012 »¹³ visant (i) à réorienter l'agriculture française vers des pratiques plus respectueuses de l'environnement et de la santé publique et (ii) à la mettre en phase avec les attentes des consommateurs. En 2009, l'orientation environnementale est encore plus clairement affirmée dans le plan « Objectifs terres 2020 : Pour un nouveau modèle agricole français », présenté fin février 2009 à la veille de l'ouverture du Salon international de l'agriculture.
- 20 Bien qu'elle ne soit pas opérationnelle, la notion de service environnemental émerge dans le monde agricole et au ministère depuis 2008, et plus fortement encore depuis 2010, dans le cadre de la préparation de la PAC post-2013. De façon générale, on s'accorde globalement au sein du ministère à reconnaître que les mécanismes actuels de compensation du surcoût environnemental ne sont pas assez incitatifs pour changer les pratiques, et qu'une réflexion sur la notion de service environnemental et sur le coût de ces services est nécessaire pour arriver à des mécanismes de paiements allant au-delà du seul principe de compensation.
- 21 La conception du service n'est cependant pas univoque au sein du ministère. Elle renvoie d'abord à celle d'externalité positive, c'est-à-dire de service rendu spontanément par l'agriculture et la forêt (réserves de biodiversité, stocks de carbone, entretien des paysages, etc.) qui pour certains doivent être reconnus comme des services environnementaux et rémunérés comme tels. Une autre conception du service environnemental rendu par l'agriculture coexiste avec celle-ci, et se rapproche davantage de la conception proposée par l'économie des services (Aznar, 2002). Elle est portée notamment par le BATA, qui défend l'idée que les pratiques agricoles développées pour maintenir, améliorer, ou restaurer les écosystèmes doivent être rémunérées dans le cadre de contrats de service (type MAE),

mais selon une rémunération qui dépasse le coût de compensation en vigueur aujourd'hui. Suivant cette conception, seraient inclus comme services environnementaux les pratiques et les changements de pratiques qui visent à réduire les effets négatifs de l'agriculture et à l'orienter vers un modèle plus durable.

22 Cette conception n'est pas unanimement partagée et fait aujourd'hui l'objet de discussions, au sein du ministère de l'Agriculture, mais également avec la Commission européenne et le ministère de l'Écologie. Le financement du maintien de pratiques agricoles jugées favorables à l'environnement est par exemple jugé douteux par la Commission européenne et le ministère de l'Écologie, qui associent à la notion de service un changement clair de pratiques¹⁴.

23 La nécessaire invention d'outils « afin de rémunérer les services environnementaux fournis par les agriculteurs » (ministère de l'Agriculture et de la Pêche, 2009) semble cependant faire consensus au sein du ministère de l'Agriculture. 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 »¹⁵, 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 ministère de l'Agriculture. Le rapport opère notamment, par le biais d'un examen des expériences menées aux États-Unis, une classification des instruments et dispositifs et envisage le possible transfert de ces outils au contexte de l'agriculture française, allant jusqu'à détailler les évolutions juridiques nécessaires. S'il est précisé dans le document que « ce document de travail ne représente pas les positions officielles du ministère de l'Agriculture et de la Pêche », le rapport est diffusé largement.

24 Cependant, cette accélération cesse en 2011 concomitamment à l'arrivée d'un nouveau ministre de l'Agriculture dont le discours est moins orienté vers les questions environnementales. La crise agricole de l'année 2009 a sans doute pesé lourd dans le recentrage de la politique agricole française sur ses fondamentaux : la production et le soutien au revenu des agriculteurs. Dans la loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche, adoptée le 13 juillet 2010, on note une nette volonté de répondre aux interrogations des agriculteurs quant à leur pouvoir d'achat. La compétitivité de l'agriculture, la stabilisation des revenus et la répartition de la valeur ajoutée entre producteurs et distributeurs sont les axes forts du texte et les préoccupations environnementales sont reléguées au second plan. Il s'agit davantage de changer la représentation « agriculteurs=pollueurs », que d'« engager l'agriculture à relever les nouveaux défis environnementaux », comme l'annonçait le plan « Objectifs Terres 2020 ».

25 Ainsi, la position du ministère de l'Agriculture vis-à-vis des services environnementaux reste assez distanciée : la fonction première du ministère est, dans les représentations de ses agents, tournée vers la production agricole et les revenus des agriculteurs¹⁶, l'enjeu environnemental étant vécu comme important, mais secondaire. Plus largement, le monde agricole, et en premier lieu les syndicats¹⁷, reste assez méfiant vis-à-vis des services environnementaux : la fonction première de l'agriculture doit bien, à leurs yeux, demeurer la production agricole et non la fourniture de services environnementaux. De façon assez classique (comme le montre la littérature sur les groupes d'intérêt), les syndicats agricoles réinterprètent des référents et des dispositifs d'action publique en fonction de leurs intérêts et des prises de position que leur défense engendre. Les prises de position quant aux services environnementaux ne modifient pas les clivages entre syndicats, et sont en cohérence avec ce que chaque syndicat défend dans d'autres domaines. Par exemple, la FNSEA, syndicat majoritaire, serait disposée à intégrer la notion de services environnementaux de façon à ce que ces aides permettent de maintenir le revenu des agriculteurs et de justifier des aides au titre de la PAC.

26 Si le positionnement du ministère de l'Agriculture par rapport aux services environnementaux privilégie une approche « métier » (approche sectorielle de l'agriculture), les agents du ministère de l'Écologie abordent cette question d'une façon différente¹⁸. Les personnes rencontrées soulignent en effet l'importance de la PAC pour le développement de réflexions sur la question des services environnementaux en France, réflexions auxquelles les agents de ce ministère contribuent, non seulement dans des bureaux dédiés à l'interface agriculture/environnement/biodiversité, mais aussi dans des commissions communes. Une note sur la

réforme de la PAC diffusée sur le site internet du ministère de l'Écologie à la fin de l'année 2010 a confirmé cette position : la notion de service environnemental rendu par l'agriculture y était largement employée. Cette prise de position du ministère de l'Écologie a été fortement critiquée par les organisations professionnelles agricoles d'une part, reprochant au ministère de sortir du périmètre de ses fonctions en s'impliquant sur la question agricole, ainsi que la publication d'un document réalisé sans concertation aucune. D'autre part, le ministère de l'Agriculture a lui-même marqué sa distance avec les propos développés dans la note, rappelant la position officielle de la France, arrêtée en septembre 2010 via la signature d'une « position franco-allemande pour une politique agricole commune forte au-delà de 2013 ». La note a été rapidement retirée du site internet du ministère de l'Écologie.

27 De manière générale, les observations que nous avons faites signalent l'absence d'une position commune sur la question du lien entre agriculture et environnement de la part des deux principaux ministères concernés (Agriculture et Écologie), et ce malgré la diffusion du concept de services environnementaux au sein de chacun d'eux.

Quel rôle pour les dispositifs d'action publique territorialisés?

28 Si la question de la rémunération des services environnementaux fournis par l'agriculture est mise à l'agenda au niveau européen et national, elle n'est pas absente d'autres lieux de décision. Certaines formes de l'action publique aujourd'hui (partenariat, négociation, contractualisation) impliquant des acteurs multiples peuvent être considérées comme des facteurs ayant augmenté et accroissant encore la taille de la fenêtre d'opportunité.

29 Ainsi les dispositifs d'action publique territorialisés, configurations d'acteurs caractérisés par des arrangements (Massardier, 2004), sont des lieux importants pour la prise en compte négociée et contractualisée des questions de durabilité, de conservation et de biodiversité à l'échelle des territoires. Les dispositifs partenariaux tels que les Chartes de Parcs Naturels Régionaux ou Parcs Nationaux, les Agendas 21, voire les Chartes de Pays ou d'intercommunalité sont susceptibles de favoriser l'émergence de la notion de service environnemental sur un territoire infranational, du fait de leur souplesse, des négociations qu'ils supposent et des adaptations au territoire qu'ils nécessitent. Les acteurs institutionnels impliqués dans ces dispositifs peuvent être porteurs d'un discours empreint de la notion. Par exemple, en février 2011, la Fédération des Parcs naturels régionaux a adressé au Commissaire européen à l'agriculture des propositions relatives à la réforme de la Politique agricole commune dans un document intitulé : « L'approche territoriale, vecteur d'un développement agricole durable ». Ce document cite explicitement la notion de service environnemental, alors que notre entretien auprès de la Fédération, en 2010, avait montré que celle-ci ne s'était pas encore saisie de la notion. L'évolution a donc été très rapide.

30 D'autre part, la territorialisation des mesures agro-environnementales (MAET) à partir de 2009 a contribué à renforcer le rôle de ces acteurs institutionnels porteurs de projets de territoires durables dans l'élaboration et la mise en œuvre de ces dispositifs contractuels. Une étude réalisée sur la mise en œuvre des MAET en Auvergne a montré que si la notion de service environnemental n'était pas encore explicitement mobilisée à cette échelle territoriale, le rôle d'opérateur agro-environnemental assumé par certaines collectivités territoriales (en particulier dans les cas des MAET dédiées à la mise en œuvre de la directive-cadre sur l'eau) apparaissait susceptible d'en favoriser la diffusion au niveau local et d'en renforcer l'acceptabilité sociale par une partie du monde agricole (Caron et al., 2011). La mise en œuvre de la trame verte et bleue – réseau écologique introduit par le Grenelle de l'environnement – qui traduit un changement des stratégies territoriales de conservation de la biodiversité visant à une intégration de ces enjeux dans la planification de l'ensemble du territoire constitue une autre fenêtre d'opportunité au niveau local. L'identification des continuités écologiques et l'élaboration des modalités de leur gestion en partenariat avec les gestionnaires des espaces concernés, en particulier les agriculteurs, visent en effet explicitement à garantir le maintien des services rendus par la biodiversité (SNB 2011). Les MAET sont identifiées comme des dispositifs contractuels mobilisables pour inciter à la mise en œuvre de pratiques agricoles nécessaires au maintien ou à la restauration de la fonctionnalité des trames verte et bleue, ce

qui devrait contribuer à accélérer leur requalification en termes de paiements pour services environnementaux (PSE). L'implication de certains Parcs Naturels Régionaux (PNR) dans la mise en œuvre de la trame verte et bleue, et au même titre les réflexions engagées dans ce sens par certaines régions qui doivent contribuer en partenariat avec les services de l'état à l'élaboration du schéma régional de cohérence écologique, contribuent à cette dynamique (Caron, 2011).

31 Ces dispositifs partenariaux au niveau des territoires ne sont pas uniquement publics. Le développement croissant des partenariats public-privé en matière d'action publique et la perméabilité des frontières entre les deux ont ainsi favorisé des actions qui sont actuellement requalifiées en termes de paiement pour services environnementaux et auxquelles il est fréquemment fait référence. L'accord conclu à partir de 1992 entre la firme Vittel-Perrier et des agriculteurs du sud des Vosges, étudié par une large littérature suite aux investigations de l'INRA¹⁹, en constitue un exemple emblématique.

Le courant politique : état des débats et de la compétition politique française à propos des services environnementaux

La durabilité comme promesse électorale en 2007

32 « *Toutes les décisions publiques [seront] arbitrées dans le futur en intégrant leur coût pour la biodiversité* » indiquait Nicolas Sarkozy dans son discours du 25 octobre 2007 sur le Grenelle de l'environnement. Cet extrait de discours montre que la question de la monétarisation de la nature fait partie du débat politique. Il est probable que cet état de fait a été propice à la diffusion de la notion de service environnemental.

33 La structuration de l'offre politique lors de la campagne électorale pour la présidentielle de 2007, la prise de parole de certains individus médiatiques sur la question environnementale (notamment Nicolas Hulot), ainsi qu'une stratégie propre au candidat Sarkozy ont conduit ce dernier à afficher un certain nombre de promesses électorales concernant la durabilité (en faisant notamment référence à la croissance verte). L'une d'entre elles, le Grenelle de l'Environnement, a sans doute contribué à l'ouverture d'une fenêtre pour les services environnementaux, en mettant sur le devant de la scène les problématiques environnementales et la question de l'évaluation monétaire des coûts induits par la dégradation de certaines fonctions écosystémiques et l'érosion de la biodiversité.

34 Au-delà de sa traduction législative²⁰, du Grenelle de l'environnement découlent plusieurs dispositifs, rapports et événements qui ont favorisé l'émergence de la notion de service environnemental : de façon non exhaustive, les Assises de l'Agriculture (2007-2008) et de la Forêt (2007), les plans Ecophyto 2018 et Agrobio 2012, ou encore le rapport Chevassus-au-Louis pour le Centre d'Analyse Stratégique (CAS) (2009) cité par de nombreux acteurs en entretien.

Une demande sociale forte : ou comment « surfer » sur la vague verte

35 Les élections européennes de 2009 et le résultat de la liste *Europe Écologie*, s'ils n'ont pas eu d'effet direct sur la question des services environnementaux, ont rendu visible une demande politique claire, ce que Keeler nomme un phénomène de mandat (Keeler, 1993). Forte du résultat électoral, cette demande a été intégrée par les partis politiques dans leurs réflexions pour la préparation des campagnes électorales suivantes.

36 Plus largement, le résultat des élections européennes de 2009 a accentué la visibilité d'une demande sociale forte vis-à-vis d'une agriculture plus respectueuse de l'environnement, demande déjà perçue par le monde agricole (méfiance vis-à-vis des produits et des pratiques agricoles, engouement croissant pour les produits biologiques). Cette demande sociale a fortement facilité la justification d'un accompagnement financier des agriculteurs dans leurs démarches de préservation de l'environnement (fourniture de services environnementaux)

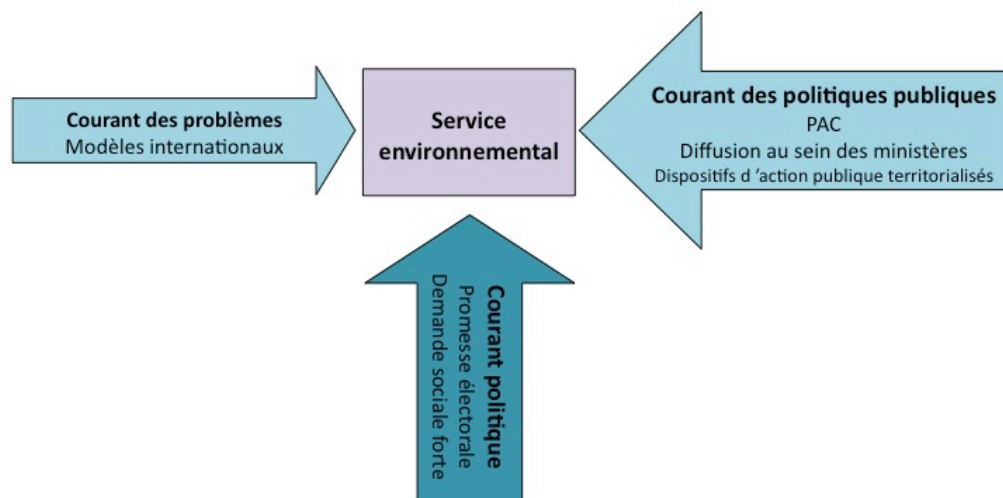
alors que la critique du système de financement de l'agriculture par la PAC était largement partagée.

- 37 Enfin, l'émergence de la notion de service environnemental encourage la participation de nouveaux acteurs dans les débats sur la PAC et notamment des ONG environnementales qui jouent un rôle de passeurs²¹. Ainsi le groupe PAC 2013 regroupe des organisations françaises d'environnement, de solidarité internationale et de développement durable, et également des organisations agricoles. Il se veut force de propositions : impliqué dans les discussions européennes, le groupe participe à la structuration d'un réseau d'organisations de la société civile en Europe sur l'avenir de la PAC. C'est dans ce cadre que par exemple, d'après les entretiens que nous avons conduits, l'association France Nature Environnement s'engage dans le sens d'une suppression des aides uniquement liées à la production et d'un paiement des services rendus par l'agriculture au-delà du coût de compensation des surcoûts environnementaux. Les ONG environnementales tentent plus généralement de redéfinir le cadrage du problème initial (Borraz et al., 2002) et, comme le ministère de l'Écologie, semblent plaider pour une réorientation des aides de la politique agricole vers la rémunération de services environnementaux (avec les limites évoquées précédemment). Les ONG environnementales et le ministère de l'Écologie²² utilisent et jouent de la distinction entre services environnementaux rendus par les agriculteurs et services écosystémiques. Cette distinction recouvre globalement le clivage entre les mondes agricole et de l'environnement/ de l'entreprise au sens large.

Conclusion

- 38 La situation actuelle du monde agricole en France est particulièrement ambiguë. Alors que la dimension environnementale occupe une place croissante dans les pratiques agricoles et que les paiements pour services rendus se développent dans d'autres secteurs (notamment dans le secteur forestier²³) et pays, la prise en compte de l'environnement dans les politiques agricoles française et européenne reste marquée par une logique de compensation des surcoûts engendrés par des pratiques agricoles respectueuses de l'environnement. Les notions de service environnemental et de Paiement pour Service Environnemental, si elles commencent à émerger au sein de rapports, notes, et des discours des acteurs du monde agricole, ne sont pour l'instant pas mis en œuvre en tant que telles dans les dispositifs de soutien à l'agriculture français.
- 39 Il est cependant possible d'identifier l'ouverture d'une fenêtre d'opportunité pour l'émergence de la notion de service environnemental dans les politiques publiques agricoles françaises. On constate en effet le développement quasi simultané des trois courants identifiés par Kingdon. Le courant des problèmes est marqué par l'essoufflement de la notion de multifonctionnalité au début des années 2000, ce qui a été propice à l'émergence d'une notion nouvelle qui permette de connecter les questions agricoles et les questions environnementales. Le courant des politiques publiques et notamment l'importance de la PAC et son intérêt croissant depuis les années 1990 pour les dispositifs encourageant les pratiques respectueuses de l'environnement a également été favorable à l'émergence et au succès de la notion de service environnemental à l'échelle européenne et française. Enfin depuis les années 2000, les questions environnementales occupent une place certaine dans la compétition politique (courant politique). La rencontre de ces trois courants, à partir de 2005, a donc été favorable à l'émergence de la notion de service environnemental dans le monde agricole et au-delà.

Figure 2. Le service environnemental : un concept à la rencontre de deux courants politiques et des questions environnementales



- 40 Aujourd'hui, cette intégration de la question environnementale dans les politiques agricoles, tant pour le ministère de l'Agriculture que les divers syndicats agricoles, s'opère principalement par le biais de la renégociation du système d'aides de la PAC à l'horizon 2013. La baisse annoncée des financements issus de la PAC pourrait être compensée pour les agriculteurs par la reconnaissance des services environnementaux qu'ils fournissent.
- 41 L'évolution de la politique agricole vers la rémunération des services environnementaux semble souhaitée, tant par le ministère de l'Écologie que par la Commission européenne. Elle est également appelée de ses vœux par de nouveaux acteurs, tels que des réseaux volontaires d'agriculteurs²⁴, ONG environnementales (groupe PAC 2013) qui souhaitent cette réorientation des aides à l'agriculture, avec l'appui explicite de la Commission européenne. Néanmoins, les contours et la nature de cette rémunération font l'objet de controverses importantes, qui témoignent de l'utilisation et de l'appropriation différenciée de la notion de service environnemental. En particulier, la question de la définition du service, entre pratique inédite produite en faveur de l'environnement, et pratique ancienne reconnue pour ses fonctions vertueuses, concentre l'essentiel des débats. L'issue de ce débat conditionnera le contenu de la nouvelle PAC en 2013.

Bibliographie

- Aznar, O., P. Jeanneaux. et C. Déprés, 2009, Les services environnementaux fournis par l'agriculture, entre logique sectorielle et logique territoriale : un cadre d'analyse économique, 3^{èmes} journées de recherche en sciences sociales Inra Sfer Cirad, 9-11 décembre 2009.
- Bazin, G., 2003, La PAC contre la multifonctionnalité ?, *Économie rurale*, 273-274, pp. 236-242.
- Bonnal, P. (Ed.), 2004, Politiques publiques et comparaison internationale. Les Cahiers de la multifonctionnalité, N°4.
- Bonnal P., M. Bonin et O. Aznar, 2012, " Les évolutions inversées de la Multifonctionnalité de l'Agriculture et des Services Environnementaux ", *VertigO*, dans ce même numéro.
- Borraz, O. et D. Salomon, 2003, Reconfiguration des systèmes d'acteurs et construction de l'acceptabilité sociale : le cas des épandages de boues d'épuration urbaines, in C., Gilbert (dir.), *Risques collectifs et situations de risques. Apports de la recherche en sciences humaines et sociales*, Paris, L'Harmattan,

Caron, A., P. Jeanneaux et A. Noulin, 2011, « Les mesures agro-environnementales territorialisées, un dispositif de paiement pour services environnementaux? Questionnement à partir de l'étude de la mise en œuvre du dispositif en région Auvergne », Colloque « Ecologisation des politiques et des pratiques agricoles », Avignon, 16-18 mars 2011.

Caron, A., 2011, La Trame Verte et Bleue un nouveau dispositif d'action publique territorialisé pour conserver la biodiversité : les enjeux de sa mise en œuvre, Colloque « Territoire et environnement : des représentations à l'action »; 8-9 décembre 2011.

Chevassus-au-Louis, B., (dir.), 2009, Approche économique de la biodiversité et des services liés aux écosystèmes: contribution à la décision publique, Paris, La Documentation française, Rapport du Centre d'analyse stratégique, 376 p.

Commission Européenne, 2008, Livre Vert sur la Qualité des produits agricoles, Bruxelles, 15 octobre 2008

Conseil supérieur de coordination et d'orientation de l'Économie agricole et agroalimentaire (CSO), 2007, Assises de l'Agriculture. Quels objectifs pour une politique agricole dans une perspective 2013? MAAP, [En ligne] URL :

http://agriculture.gouv.fr/sections/magazine/focus/assises-agriculture/travaux-du-cso/downloadFile/FichierAttache_1_f0/assisescoOCT_vsdef.pdf?nocache=1196264026.89

Costanza, R., R. d'Argen, R. de Groot, S. Farber, M. Grasso, B. Hannon, K. Limburg, S. Naeem, R.V. O'Neill, J. Paruelo, R.G. Raskin, P. Sutton et M. van den Belt, 1997, The value of the world's ecosystem services and natural capital, *Nature*, 387, pp. 253-260.

Deverre, C. et C. de Sainte Marie, 2008, L'écologisation de la politique agricole européenne. Verdissement ou refondation des systèmes agro-alimentaires? *Revue d'Etudes en Agriculture et Environnement*, 89, 4, pp. 83-104.

FAO, 2007, La situation mondiale de l'alimentation et de l'agriculture 2007. Payer les agriculteurs pour les services environnementaux Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, Rome, 259 p.

Groupe PAC, 2013, Bilan de santé : il faut une autre politique agricole commune pour le maintien d'une agriculture durable et solidaire. Position d'organisations françaises de solidarité internationale, d'environnement, d'agriculteurs, de développement durable, et de mouvements ruraux chrétiens, février 2008

Hrabanski, M. et E. Valette, 2012, Organisations environnementales et services écosystémiques. Stratégies de diffusion du concept et opportunités politiques, *VertigO*, dans ce même numéro.

Le Roux, X., R. Barbault, J. Baudry, F. Burel, I. Doussan, E. Garnier, F. Herzog, S. Lavorel, R. Lifran, J. Roger-Estrade, J.P. Sarthou et M. Trommetter, 2008, Agriculture et biodiversité. Valoriser les synergies, Expertise scientifique collective, synthèse du rapport, INRA, 116 p.

Keeler, J., 1993, Opening the Window for Reform, *Comparative Political Studies*, 25, 4, pp. 433-486.

Kingdon, J.W., 1984, *Agendas, Alternatives and Public Policies*, Little, Brown, p. 2.

Laurent, F. et R. Vieira Medeiros, 2010, Des réseaux d'agriculteurs en faveur de l'environnement en France, *Cybergeo : European Journal of Geography*, [mis en ligne] URL : <http://cybergeo.revues.org/index23152.html>.

Le Goffe, P., 2003, " Multifonctionnalité des prairies : comment articuler marché et politiques publiques? ", *INRA Prod. Anim.*, vol. 16, n° 3, p. 175-182.

Levrel, H., L. Doyen, R. Julliard, C. Kerbiriou et D. Couvet, 2007, Etude de faisabilité pour la réalisation d'un Millennium Ecosystem Assessment en France, rapport réalisé par le Muséum National d'Histoire Naturelle pour la Direction de la Nature et des Paysages, ministère de l'Écologie et du Développement Durable, 47p.

Mahé, L.P. et F. Ortalo-Magné, 2001, *Politiques agricoles : un modèle européen*, Paris, Presses de la Fondation nationale des Sciences politiques, 235 p.

Maresca, B., X. Mordret, A.-L. Ughetto et Ph. Blancher, 2011, Évaluation des services rendus par les écosystèmes en France, *Développement durable et territoires*, Vol. 2, n°3, consulté le 16 avril 2012. [En ligne] URL : <http://developpementdurable.revues.org/9053>

Massardier, G., 2004, *Politiques et actions publiques*, Coll. Science Politique U, Paris, Armand Colin.

Méral, P. et D. Pesche, 2008, *Projet Serena – services environnementaux et usages de l'espace rural*, ANR – programme STRA, 71 p.

Millennium Ecosystem Assessment, 2005, *Ecosystems and Human Well-being: Synthesis*, Washington, DC, USA, Island Press, 155 p.

Ministère de l'Agriculture et de la Pêche, 2009, La rémunération de services environnementaux rendus par les agriculteurs, document de travail n°2. Les publications du service de la statistique et de la prospective - Sous-direction de la prospective et de l'évaluation, 25 p.

Mollard, A., 2003, Multifonctionnalité de l'agriculture et territoires : des concepts aux politiques publiques, Cahiers d'économie et de sociologie rurales, 66, pp. 27-54.

Stratégie Nationale pour la Biodiversité 2011-2020 (SNB), 2011, Direction générale de l'aménagement du logement et de la nature, 60 p.

Zahariadis, N., 2007, "The Multiple Streams Framework: Structure, Limitations, Prospects", In: Sabatier, P. A. (eds.), Theories of the Policy Process, 2nd Edition, Westview Press,

Bolder. 

Notes

1 Cf. Bonnal, Bonin et Aznar dans ce numéro.

2 Nous utiliserons dans cet article la notion générique de *service environnemental* en précisant au cas par cas l'acception précise qu'elle recouvre.

3 Les entretiens considérés dans cet article ont été réalisés par les auteurs et par une équipe de chercheurs engagés également dans l'ANR SERENA. Ils ont été menés auprès d'agents des ministères de l'Agriculture et de l'Écologie, ainsi que de hauts responsables d'ONG environnementales françaises (cf. l'article de Hrabanski & Valette, dans ce même numéro), d'élus, de syndicats agricoles, ainsi que de fédérations et d'organismes nationaux œuvrant dans le champ de l'agriculture ou de l'écologie (Fédération Nationale des Coopératives d'Utilisation du Matériel Agricole (FNCUMA), Fédération Nationale des Centres d'Initiative pour Valoriser l'Agriculture et le Milieu rural (FNCIVAM), Société des Agriculteurs de France (SAF), Fédération des Parcs Nationaux, Fédération Nationale des Parcs Naturels Régionaux (FN PNR), Office National de la Chasse et de la Faune sauvage, etc.). Plus particulièrement, au ministère de l'Écologie, les entretiens ont été menés au sein de la Direction de l'eau et de la biodiversité, auprès du bureau Agriculture, Industrie et Infrastructures énergétiques; au ministère responsable de l'Agriculture, des entretiens ont été conduits au sein du bureau des actions territoriales et de l'agroenvironnement (BATA), du Bureau de la stratégie environnementale et du réchauffement climatique, du Bureau du foncier et de la biodiversité et auprès de la Sous-direction de la forêt et du bois. Dans le souci de respecter l'anonymat des personnes, nous avons rendu les citations anonymes et ne précisons pas le nom et les fonctions des interviewés.

4 Depuis le 14 novembre 2010, l'intitulé officiel est ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation, de la Pêche, de la Ruralité et de l'Aménagement du Territoire (MAAPRAT). Il se dénommait ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation et de la Pêche (MAAP) au moment des entretiens.

5 « En s'inspirant des idées développées dans l'Évaluation des écosystèmes pour le millénaire (EM), l'initiative, intitulée l'Économie des écosystèmes et de la biodiversité (EEB), vise à promouvoir une meilleure compréhension de la véritable valeur économique des services fournis par les écosystèmes, ainsi qu'à offrir des outils économiques tenant dûment compte de cette valeur. » (TEEB, 2008; p.9)

6 Food and Agricultural Organization

7 On ne compte qu'une dizaine d'experts français parmi les 1360 experts mobilisés pour l'exercice.

8 Institut National de la Recherche Agronomique

9 Centre en Coopération Internationale et Recherche Agronomique pour le Développement

10 Institut de recherche en sciences et technologies pour l'ingénierie de l'agriculture et de l'environnement, ex-Cemagref

11 Opérations locales Agriculture Environnement, Mesures Agri-Environnementales, Contrat Territorial d'Exploitation, Contrat d'Agriculture Durable, Mesures Agri-Environnementales Territorialisées.

12 Le premier pilier de la PAC concerne les aides directes (aides surfaces et animales) et les organisations communes de marchés (OCM) assurant la régulation des différentes filières. Il représente la plus grosse part des crédits de la PAC. Le second pilier concerne le développement rural (dont les mesures agro-environnementales).

13 Le plan Ecophyto 2018, mis en place à la suite du Grenelle de l'environnement, vise à réduire de 50 % l'usage des produits phytosanitaires en agriculture, à l'horizon 2018. Le plan AgroBio2012 vise une multiplication par dix des surfaces en bio.

14 L'exemple de la prime à l'herbe (PHAE) permet d'exprimer cette opposition très clairement. La PHAE correspond bien à un paiement pour un maintien d'un système herbager, qui existe déjà. Au ministère de l'Agriculture, les acteurs estiment nécessaire de le maintenir, car les services qu'il rend sont précieux : il est ainsi important de le payer pour qu'il ne disparaisse pas, et ce d'autant plus que la valeur marchande

ne tient pas compte de cette spécificité. Le ministère de l'Écologie estime quant à lui que ce paiement n'est pas nécessaire et qu'il représente plutôt un effet d'aubaine pour les agriculteurs : le changement apporté n'est pas suffisant.

15 http://agreste.agriculture.gouv.fr/IMG/pdf_doctravail20903.pdf

16 Des entretiens que nous avons réalisés avec l'ensemble des syndicats agricoles montrent également que ces derniers soulignent la primauté de la fonction de production de l'agriculture.

17 Ont été rencontrées des représentations de la Fédération Nationale des Syndicats d'Exploitants Agricoles, Coordination Rurale, Jeunes Agriculteurs et Confédération Paysanne

18 Nous n'abordons pas ici l'utilisation et la diffusion de la notion de service écosystémique au sein du ministère de l'Écologie, mais bien seulement celle de service environnemental, dans le cadre de cet article consacré à la politique agricole française.

19 Voir le site internet dédié au dispositif de recherche : http://www.inra.fr/internet/Projets/vittel/publications/Publis_type.htm

20 Alors que la notion de service rendu avait été introduite dans le préambule du projet de loi Grenelle I, elle ne figure plus, dans la version de la loi adoptée en 2009, que dans la partie introductive du chapitre consacré à la conservation de la biodiversité. Elle est par contre explicitement introduite dans la nouvelle stratégie nationale de la biodiversité adoptée en 2011 et figure dans le projet de décret de la loi Grenelle II relatif à la trame verte et bleue et portant sur l'adoption des orientations nationales pour la préservation et la remise en état des continuités écologiques.

21 Cf. dans ce numéro l'article de Hrabanski et Valette, Organisations environnementales et services écosystémiques. Stratégies de diffusion du concept et opportunités politiques.

22 MEDDTL : ministère de l'Écologie, du Développement durable, des Transports et du Logement (2007).

23 Le Grenelle de l'environnement et les Assises de la Forêt qui l'ont suivi (janvier 2008) ont joué un rôle déterminant dans l'introduction explicite de la notion de service environnemental dans la politique forestière française. Les concertations menées dans le cadre du Grenelle ont en effet conduit à placer la filière forêt bois au cœur des enjeux permettant de relever le défi du changement climatique et à faire émerger un « consensus » politique sur le thème : produire plus de bois (matériau et énergie renouvelable) et mieux en valoriser les usages (valorisation locale) tout en préservant mieux la biodiversité (ordinaire et remarquable). Si la référence à la notion de gestion multifonctionnelle des forêts n'a pas été abandonnée, la nécessité de reconnaître et de valoriser les services environnementaux de la forêt (notamment en termes de protection de la ressource en eau potable et de stockage de carbone) est explicitement mentionnée au même titre que le principe de la rémunération des « services environnementaux supplémentaires rendus par la forêt » (en particulier en lien avec la constitution de la Trame verte et bleue). La future Loi d'Orientation Forestière devrait entériner de telles orientations.

24 Ces réseaux souvent qualifiés d'alternatifs sont ceux de l'agriculture biologique (FNAB, Fédération Nationale de l'Agriculture Biologique), de l'agriculture durable (RAD, Réseau de l'Agriculture Durable), raisonnée (FARRE, Forum de l'Agriculture Raisonnée Respectueuse de l'Environnement), ou encore « vivante et solidaire » (CIVAM, Centres d'Initiatives pour Valoriser l'Agriculture et le Milieu rural).

Pour citer cet article

Référence électronique

Elodie Valette, Olivier Aznar, Marie Hrabanski, Caroline Maury, Armelle Caron et Mélanie Decamps, « Émergence de la notion de service environnemental dans les politiques agricoles en France : l'ébauche d'un changement de paradigme? », *VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement* [En ligne], Volume 12 numéro 3 | décembre 2012, mis en ligne le 31 octobre 2012, consulté le 21 mars 2013. URL : <http://vertigo.revues.org/12925> ; DOI : 10.4000/vertigo.12925

À propos des auteurs

Elodie Valette

CIRAD-ES, UMR Tetis, Campus International de Baillarguet, TA C-91/F, F-34398 Montpellier Cedex 5, Courriel : elodie.valette@cirad.fr

Olivier Aznar

IRSTEA, UMR Métafort 24 avenue des Landais BP 50085 63172 Aubière Cedex, Tél : 04 73 44 06 54, Courriel : olivier.aznar@irstea.fr

Marie Hrabanski

CIRAD-ES, UMR Art-Dev, TA C-88/15, 73, avenue Jean François Breton, F- 34398 Montpellier
Cedex 5

Caroline Maury

AgroParisTech, UMR Métafort, BP 90054, 24 Avenue des Landais, 63171 Aubière Cedex 9, Courriel :
caroline.maury@engref.agroparistech.fr

Armelle Caron

AgroParisTech, UMR Métafort, BP 90054, 24 Avenue des Landais, 63171 Aubière Cedex 9, Courriel :
Armelle.Caron@agroparistech.fr

Mélanie Decamps

IRSTEA, UMR Métafort, BP 90054, 24 Avenue des Landais, 63171 Aubière Cedex 9, Courriel :
melanie.decamps@irstea.fr

Droits d'auteur

© Tous droits réservés

Résumés

Cet article traite des modalités d'importation de la notion de service environnemental dans les politiques agricoles en France. Le travail est basé sur une analyse bibliographique et sur des entretiens semi-directifs réalisés de septembre 2009 à mai 2010 auprès de 62 représentants des institutions du monde agricole en France .

Née dans l'univers anglo-saxon, et popularisée à l'occasion du Millennium Ecosystem Assessment (2005), la notion de SE est apparue tardivement en France, qui lui y est restée longtemps réticente, préférant défendre jusqu'en 2002 la notion de multifonctionnalité de l'agriculture. La diffusion de la notion (qu'elle recouvre l'acceptation de services rendus par les écosystèmes ou de services environnementaux rendus par les acteurs) qui s'ébauche à partir de 2005 connaît une accélération en 2008-2009 dans le monde agricole. Nous posons l'hypothèse de l'ouverture d'une fenêtre d'opportunité française, à la conjonction des trois courants évoqués par Kingdon (1984). Outre le rôle évident de la diffusion de la notion à l'échelle internationale, l'émergence de la notion de SE en France s'inscrit en effet dans le cadre d'un agenda politique particulier : national avec la réflexion sur la biodiversité engagée dans le cadre du Grenelle de l'Environnement, et la création de la Fondation pour la Recherche sur la Biodiversité (FRB) et de divers dispositifs, mais surtout européen avec les enjeux de la renégociation de la PAC à l'horizon 2013.

This article deals with the transfer of environmental service's concept in agricultural policies in France. It is based on a document and literature review and on semi-directive interviews conducted from September 2009 to April 2010 with 62 key stakeholders in the French agriculture sector.

The notion of environmental services and ecosystem services has been gathering strength since the 1970s and has been popularized with the Millennium Ecosystem Assessment in 2005. Yet the concepts appeared late in France. Until 2003 France was arguing for the idea of multifunctionality in agriculture. The concept came on the national political scene from 2005. At the same time the idea was spreading in the farming world that agriculture renders environmental services. Agricultural circles are concerned with environmental services rather than ecosystem services, and the idea gathered steam in 2008 and 2009 with publications and symposiums on the subject by the agriculture ministry. Although there is no explicit reference to environmental services or payments for environmental services (PES) in French laws and regulations governing agricultural provisions, the ES concept was introduced in legal renditions of the commitments made under the French Grenelle environment agreement and they feature prominently in the discussions towards the CAP reform in 2013. The growing prevalence of the PES idea in French and European debates on agriculture (CAP-2013) seems to herald a renewal of agri-environmental provisions in France.

Entrées d'index

Mots-clés : service environnemental, politique agricole, mesures agrienvironnementales

Keywords : environmental service, agricultural policy, agri-environment schemes