

Les paiements pour services environnementaux : tentative de systématisation et d'appropriation par le droit d'un concept économique

Mémoire réalisé par
François FADEUX

Promoteur
Charles-Hubert BORN

Lecteur
Xavier THUNIS

Année académique 2014-2015
Master en droit

Plagiat et erreur méthodologique grave

Le plagiat entraîne l'application des articles 87 à 90 du règlement général des études et des examens de l'UCL.

Il y a lieu d'entendre par « plagiat », l'utilisation des idées et énonciations d'un tiers, fussent-elles paraphrasées et quelle qu'en soit l'ampleur, sans que leur source ne soit mentionnée explicitement et distinctement à l'endroit exact de l'utilisation.

La reproduction littérale du passage d'une oeuvre, même non soumise à droit d'auteur, requiert que l'extrait soit placé entre guillemets et que la citation soit immédiatement suivie de la référence exacte à la source consultée.*.

En outre, la reproduction littérale de passages d'une oeuvre sans les placer entre guillemets, quand bien même l'auteur et la source de cette oeuvre seraient mentionnés, constitue une erreur méthodologique grave pouvant entraîner l'échec.

* A ce sujet, voy. notamment <http://www.uclouvain.be/plagiat>.

J'adresse mes remerciements aux personnes qui m'ont aidé dans la réalisation de ce mémoire.

En premier lieu, je tiens à remercier mon promoteur Charles-Hubert Born pour m'avoir suivi durant ces 18 mois, pour sa disponibilité et ses conseils éclairants.

Je souhaite également témoigner toute ma reconnaissance au professeur Xavier Thunis pour sa lecture attentive et ses nombreuses suggestions avisées.

Je désire remercier madame Adélie Pomade et madame Carole-Hernandez Zakine pour la richesse de la documentation qu'elles m'ont fournie. Leur expertise en la matière a constitué à n'en point douter une formidable ressource pour mon travail.

J'adresse également toute ma gratitude aux membres de la DGO3 (Direction Générale Opérationnelle de l'Agriculture, des Ressources Naturelles et de l'Environnement de la Région wallonne) pour leur accueil chaleureux lors de la foire agricole de Libramont édition 2014 et pour la finesse de leurs réponses.

Enfin, un grand merci à Matthieu Hardy, ami et commémorant en droit de l'environnement, pour sa relecture et son souci du détail.

« L'homme n'a aucun droit d'utiliser la biosphère selon sa fantaisie au gré de son profit et de son divertissement ; le faisant, il abuse d'un droit qu'il s'est attribué à lui-même et qui s'apparente au droit du plus fort, c'est-à-dire, au plus abominable des droits. »

Jean-Claude Nouët

Introduction

*« Pour parvenir à un développement durable, la protection de l'environnement doit faire partie intégrante du processus de développement et ne peut être considérée isolément. »*¹

Voici comment les signataires de la Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement de 1992 ont défini le principe d'intégration, précisant ainsi que les préoccupations relatives à l'environnement ne devaient pas faire l'objet d'une politique environnementale unique mais devaient être approchées à l'aune d'autres politiques publiques. L'environnement est complexe, universel et touche de manière inégalitaire des structures différentes mais complémentaires. Corollairement, toutes les politiques, qu'elles soient liées à la santé, la recherche, l'emploi ou la crise ont un impact, si minime soit-il sur l'environnement. Ainsi, se borner à une orientation, à un axe de travail, c'est limiter la portée des actions prises dans le cadre de la préservation de tous les milieux de vie. D'autant que la plupart des objectifs environnementaux sont très souvent conditionnés par les choix et orientations des autres politiques.

Au niveau communautaire, ce principe d'intégration s'est notamment développé au sein de la Politique Agricole Commune ou PAC.² À l'origine pourtant, aucune disposition concernant la dimension environnementale n'était présente dans le Traité de Rome. La Politique Agricole Commune des années 60 et 70 n'était pas tournée non plus vers l'écologie. D'autres priorités liées à l'autosuffisance alimentaire, à la stabilisation des marchés et l'augmentation des productions agricoles remplissaient l'agenda politique des autorités européennes. L'absence de cet objectif ne constituait toutefois pas en soi une impossibilité pour la PAC d'intégrer des exigences environnementales. Des coûts de fonctionnement extrêmement élevés et les tensions internationales de cette Europe des six qui en résultaient ont forcé les instances communautaires à rencontrer, du moins indirectement, la protection de l'environnement.³ Des

¹ Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement durable, 16 juin 1992.

² Voir G. OLM, *Commentaire Mégret : le droit de la CEE. 2 : Politique agricole commune*, 2^{ème} éd., Bruxelles, Université libre de Bruxelles, 1991 ; C. BLUMANN, *Politique agricole commune. Droit communautaire agricole et agro-alimentaire*, Litec, Paris, 1996 et F. DEHOUSSE et Ph. VINCENT, « L'éternelle réforme de la Politique agricole commune et les limites de l'agenda 2000 », *Studia diplomatica*, vol. LI, 1998, n°5.

³ Voir P. DUPRAZ et M. PECH, *Quelle politique agro-environnementale?*, Congrès de la Confédération paysanne, Saint-Etienne, 2009, Researchgate, disponible sur <http://www.researchgate.net/publication/228759807>.

mesures liées à la maîtrise et l'extensification de la production avec répercussions favorables sur l'environnement furent mises sur pied.⁴

Mais c'est véritablement en 1992 avec la réforme Mac Sharry⁵ que l'Europe s'est rendu compte de l'importance des enjeux environnementaux dans la PAC et des externalités négatives⁶ qu'entraînait l'agriculture. La PAC a ainsi subi des refontes en 1992, en 1999, en 2003, en 2005 et tout récemment en décembre 2013 afin de mettre en œuvre de plus en plus de mesures destinées à lutter contre une agriculture néfaste pour l'environnement. Le 1^{er} pilier de la PAC, la Politique des marchés, a ainsi été pourvu des principes de conditionnalité et du découplage des aides⁷ tandis que le second pilier, rebaptisé « Politique du développement rural » en 1999, a gagné en importance par la mise en place et la consolidation des MAE⁸ ou mesures agro-environnementales et des aides Natura 2000⁹.

Par ailleurs, la promotion des paiements pour services environnementaux était, jusqu'il y a peu, jugée très décevante. Définis dans le cadre du Millennium Ecosystem Assessment¹⁰ puis par les Objectifs d'Aichi¹¹, les PSE forment un régime d'aides financières qui rémunèrent des personnes qui favorisent par leurs comportements l'offre de services écosystémiques, c'est-à-dire des effets bénéfiques provenant directement des fonctions assurées par les écosystèmes.¹² Ainsi, les PSE ont l'avantage d'être basés sur un régime volontaire où chacun sauvegarde la biodiversité sans la barrière des quotas. On pense notamment à l'épuration naturelle de l'eau,

⁴ Voir *infra*.

⁵ Commission européenne, Communication au Conseil sur l'évolution et l'avenir de la PAC. Document de réflexion de la Commission, 1991. (Com (1991) 100 final). Voir également l'intéressant article sur l'évolution de la PAC depuis la réforme Mac Sharry : M. HABRAN, «Le verdissement de la politique agricole commune - Analyse d'une révolution», *Cahiers de Sciences politiques de l'ULg*, Cahier n°24, juin 2012, disponible sur : <http://popups.ulg.ac.be/1784-6390/index.php?id=663>.

⁶ Influences négatives sur l'environnement sans que celui obtienne une compensation.

⁷ Pour un exposé clair de l'éco-conditionnalité, voir I. DOUSSAN, « La conditionnalité des aides agricoles : Continuité ou innovation ? » in *Conservation de la biodiversité et Politique agricole commune de l'Union Européenne*, CERIC, Paris, 2007, pp. 179 à 195.

⁸ Règlement n° 2078/92 du 30 juin 1992 concernant des méthodes de production agricole compatibles avec les exigences de la protection de l'environnement ainsi que l'entretien de l'espace naturel, *J.O.C.E.*, L 215.

⁹ Règlement (CE) n° 1257/1999 du Conseil du 17 mai 1999 concernant le soutien au développement rural par la Fonds européen d'orientation et de garantie agricole ; Règlement (CE) n° 1698/2005 du Conseil, du 20 septembre 2005 concernant le soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural.

¹⁰ MILLENNIUM ECOSYSTEM ASSESSMENT, *Ecosystems and Human Well-Being: Synthesis*, Island Press, Washington DC, 2005.

¹¹ OBJECTIFS d'AICHI, *Plan stratégique pour la biodiversité 2011-2020*, Convention sur la diversité biologique, octobre 2010.

¹² OCDE, *Payer pour la biodiversité : Améliorer l'efficacité-coût des paiements pour services écosystémiques*, Editions OCDE, 2011, pp. 25 à 40.

la biomasse qui nourrit les animaux domestiques ou encore l'activité pollinisatrice des insectes.

Les systèmes PSE ont fait leur preuve dans d'autres pays du monde et notamment aux USA, en Tanzanie, au Costa Rica.¹³ Certains projets pilotes sont même à l'étude en Auvergne.¹⁴ L'Europe, quant à elle, a toujours été réticente à mettre en œuvre, dans la PAC, ces instruments particuliers. Toutefois, les hautes instances européennes ont annoncé à travers la dernière réforme en date et notamment via leurs nouveaux règlements n° 1305/2013, 1306/2013 et 1307/2013¹⁵, qu'elles allaient enfin laisser une place aux PSE. Aussi la notion de « verdissement » a été introduite, de même que l'idée d'une rétribution des services environnementaux produits par l'agriculture.

De leurs côtés, les autorités wallonnes ont adopté deux nouveaux arrêtés, l'AGW du 13 février 2014¹⁶, qui vient régir la matière des subventions agro-environnementales en région Wallonne, abrogeant dès lors l'ancien AGW du 24 avril 2008 et l'AGW du 12 février 2015¹⁷ exécutant le régime des paiements directs en faveur des agriculteurs, abrogeant l'AGW du 23 février 2006. Toutefois, la mesure dans laquelle le Gouvernement pourrait mettre en place les PSE par l'intermédiaire de ce nouvel AGW est tout sauf aisée.

Concept incontournable des grands débats environnementaux, le PSE n'en reste pas moins un instrument nébuleux susceptible de poser des questions importantes aux niveaux économique

¹³ J.-F. Le COQ, D. PESCHE, T. LEGRAND, *e.a.*, « La mise en politique des services environnementaux : la genèse du Programme de paiements pour services environnementaux au Costa Rica », article disponible sur <http://vertigo.revues.org/12920>.

¹⁴ M., BONIN, O., AZNAR, A., CARON, *e.a.*, *Les mesures agri-environnementales favorisent-elles la fourniture de services écosystémiques ? Contribution de trois études de cas (Auvergne, Réunion, Guadeloupe)*, Société Française d'Economie Rurale, SFER, 7èmes Journées de la Recherche en Sciences Sociales (JRSS), Angers, France, 11-12 décembre 2013, disponible sur http://www.sfer.asso.fr/content/download/4753/39896/version/1/file/jrss2013_d1_bonin.pdf.

¹⁵ Règlement (UE) n° 1305/2013 du 17 décembre 2013 relatif au soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural et abrogeant le règlement (CE) n° 1698/2005 du Conseil ; Règlement (UE) 1306/2013 du 17 décembre 2013 du Parlement européen et du Conseil relatif au financement, à la gestion et au suivi de la politique agricole commune et abrogeant les règlements (CEE) n° 352/78, (CE) n° 165/94, (CE) n° 2799/98, (CE) n° 814/2000, (CE) n° 1200/2005 et n° 485/2008 du Conseil ; Règlement (UE) 1307/2013 du 17 décembre 2013 établissant les règles relatives aux paiements directs en faveur des agriculteurs au titre des régimes de soutien relevant de la politique agricole commune et abrogeant le règlement (CE) n° 637/2008 du Conseil et le règlement (CE) n° 73/2009 du Conseil.

¹⁶ Arrêté du Gouvernement wallon du 13 février 2014 relatif à l'octroi d'aides agro-environnementales et abrogeant l'arrêté du Gouvernement wallon du 24 avril 2008 relatif à l'octroi de subventions agro-environnementales.

¹⁷ Arrêté du Gouvernement wallon du 12 février 2015 exécutant le régime des paiements directs en faveur des agriculteurs et abrogeant l'arrêté du Gouvernement wallon du 23 février 2006 mettant en place les régimes de soutien direct dans le cadre de la politique agricole commune.

et juridique. Que pourrait apporter de nouveau un tel instrument ? Comment peut-on le situer par rapport à l'armada environnementale politique et réglementaire existante ? Comment distinguer les PSE des autres instruments disponibles prévoyant également des paiements ? Comment comprendre en droit un concept *a priori* économique ? Quelles formes peut-il prendre ? Un contrat ? Une subvention ? Une redevance ?

Ce manque de netteté concernant la notion même de PSE pourrait mener à de nombreux rapprochements erronés et confusions malheureuses suggérant que tout instrument à visée environnementale, au sein duquel deux acteurs seraient liés par un transfert monétaire entre le premier et le second, serait un paiement pour services environnementaux.

L'objet de la présente étude est de contribuer à éclaircir le concept de PSE en mettant en lumière ses caractéristiques économiques et juridiques afin de pouvoir répondre aux questions suivantes : Comment le droit appréhende-t-il ces dispositifs PSE ? Plus précisément, quels sont les problèmes juridiques liés à l'insertion de ce concept neuf dans le droit ? Ce dernier met-il déjà en place des PSE de manière détournée à travers les paiements organisés par la PAC ?

La première partie sera consacrée à l'analyse économique du concept de PSE. Nous parlerons dans un premier temps des origines du concept, étroitement lié à la notion de biodiversité, après quoi nous examinerons comment le PSE est interprété à travers la théorie économique et notamment la théorie des externalités, habituellement étudiée dans le cadre du principe pollueur-payeur. Nous verrons à quel point il est difficile de donner une définition stable du concept à travers deux exemples éloquentes avant de dire quelques mots à propos de la difficile problématique de l'évaluation économique du PSE.

La seconde partie sera consacrée à l'analyse juridique du PSE. Nous reviendrons d'abord sur les difficultés juridiques liées à l'absence de cadre précisant correctement la notion de PSE. Les incertitudes entourant le terme « service » ainsi que les règles de formation et d'exécution des contrats PSE seront au cœur du débat. Les liens entre les systèmes de paiements pour services environnementaux et les grands principes du droit de l'environnement seront ensuite mis en lumière. Sur base des enseignements de la première partie, nous analyserons finalement les nouveaux règlements PAC *post* réforme 2013 afin de déterminer s'il s'agit de PSE ou non.

La conclusion proposera certaines pistes destinées à implémenter les PSE dans un paysage juridique toujours plus complexe.

PARTIE 1 : Le PSE, instrument économique au service de l'environnement.

Chapitre 1 : Contextualisation du concept

Section 1 : La biodiversité

La diversité biologique a été définie dans la Convention sur la diversité biologique¹⁸ adoptée lors du sommet de la Terre à Rio en 1992. Elle désigne la « *variabilité des organismes vivants de toute origine y compris, entre autres, les écosystèmes terrestres, marins et autres écosystèmes aquatiques et les complexes écologiques dont ils font partie ; cela comprend la diversité au sein des espèces et entre espèces ainsi que celle des écosystèmes.* »¹⁹

Cette définition renvoie à une vision systémique de l'environnement insistant sur la cohésion et l'organisation des divers éléments de la nature. Tout être vivant participe au fonctionnement de son écosystème, s'y adapte et le transforme. Ces relations entre espèces et écosystèmes sont indispensables au maintien de la diversité biologique.

Cette compréhension de la biodiversité a nettement évolué aux cours des dernières décennies. Les politiques environnementales des années 80 mettaient effectivement l'accent sur la mise sur pied de refuges environnementaux ou « *espaces sanctuarisés* »²⁰ au sein desquels toute action humaine serait exclue. Les mentalités évoluant, les autorités ont décidé d'exploiter les connexions entre les êtres humains et les écosystèmes afin de gérer au mieux la conservation de l'environnement.

Section 2 : Services écosystémiques et services environnementaux

Ces écosystèmes se sont vus doter d'une valeur intrinsèque proportionnelle aux bienfaits qu'ils apportent à l'homme. Les exemples de bénéfices naturels que les êtres humains peuvent

¹⁸ Convention sur la diversité biologique, Nations Unies, Rio de Janeiro, 1992.

¹⁹ Art. 2 de la Convention sur la diversité biologique, Nations unies, Rio de Janeiro, 1992.

²⁰ A. GUINGAND, « Les paiements pour préservation des services écosystémiques comme outil de conversation de la biodiversité - Synthèse et défis pour l'action », *Les notes de Biodiv 2050*, n° 1, 2014, p. 1.

retirer des écosystèmes sont légion. Citons le traitement naturel des polluants dans les cours d'eau, les obstacles naturels à l'érosion des sols ou encore le travail de pollinisation réalisé par les insectes. Tous ces bienfaits sont depuis toujours connus, indirectement, par les populations humaines.

Mais c'est véritablement lors du Millenium Ecosystem Assessment de 2005²¹ que les scientifiques et économistes leur ont donné une qualification et une définition, les regroupant ainsi sous le vocable « services écosystémiques ».²² Au cours de cette évaluation internationale, quatre catégories de services écosystémiques furent définies : les services d'approvisionnement (ou « produits tirés des écosystèmes », à savoir les produits agricoles, le bois, l'eau douce, l'ensemble des ressources génétiques,...), les services de régulation (ou « avantages découlant de la régulation des processus écosystémiques », à savoir la régulation du climat, des maladies, de la purification de l'eau,...), les services culturels (ou « avantages non naturels tirés des écosystèmes », à savoir les aspects esthétiques, religieux, récréatifs...), et enfin les services de soutien ou « services essentiels au maintien des trois autres services écosystémiques » (cycle des nutriments, formation des sols...) ²³.

Parallèlement à la consécration de la notion de service écosystémique s'est développé le concept de « services environnementaux ». Nous retiendrons la définition selon laquelle les SE constituent les bénéfices fournis par l'homme aux écosystèmes.²⁴ Dans la sphère agricole, il s'agit ainsi de tout service rendu par l'agriculteur en vue de protéger l'environnement. Deux catégories de services environnementaux sortent du lot, ceux liés à des biens collectifs et ceux concernant des biens publics. Les premiers visent un nombre limité de bénéficiaires tandis que la seconde catégorie recouvre les services environnementaux qui bénéficient à l'ensemble de la population.²⁵

²¹ MILLENNIUM ECOSYSTEM ASSESSMENT, *Ecosystems and Human Well-Being: Synthesis*, Island Press, Washington DC, 2005.

²² Notons toutefois qu'une qualification non officielle avait déjà été donnée à ces bienfaits de la nature plusieurs années auparavant. Voir G. DAILY, S. ALEXANDER et al., « Ecosystem Services : Benefits Supplied to Human Societies by Natural Ecosystems », in : *Issues in Ecology*, Ecological society of America, n° 2, 1997.

²³ C. BARNAUD, M. ANTONA et J. MARZIN, « Vers une mise en débat des incertitudes associées à la notion de service écosystémique », VOLUME 11 n° 1, *Vertigo*, la revue électronique des sciences de l'environnement, mai 2011.

²⁴ E. LUGO, « Ecosystem services, the millenium ecosystem assessment, and the conceptual difference between benefits provided by ecosystems and benefits provided by people », *Journal of land use*, 23, 2, 2008, pp. 243-262.

²⁵ Sans empiéter sur l'analyse qui sera faite des PSE dans les pages suivantes, notons déjà que les SE visant les biens collectifs sont généralement « l'objet d'accords bilatéraux entre d'une part une communauté d'agriculteurs et d'autre part une entreprise, un syndicat ou une commune. » L'agent recevant les avantages liés au service est

Chapitre 2 : Les Paiements pour services environnementaux

Section 1 : Introduction de la notion de PSE

Pendant longtemps, l'homme a cru pouvoir se servir de la nature pour combler ses besoins, profiter des services écosystémiques sans aucune limite et sans gêner autrui. À l'heure actuelle pourtant, se pose le problème de l'appauvrissement des écosystèmes causé par la surexploitation des ressources, la pollution endémique ou encore le bouleversement climatique. À l'aube d'une nouvelle extinction massive, l'homme se doit de modifier ses pratiques environnementales afin de préserver les écosystèmes essentiels à sa survie.

Cette préservation a toutefois un coût. C'est pourquoi la théorie économique s'est efforcée depuis plusieurs décennies à mettre en lumière de nombreux instruments économiques destinés à mettre en place une rémunération d'agents qui préservent ou maintiennent des services écosystémiques. Le plus remarquable outil à visée environnementale de cette catégorie est sans conteste le PSE ou « paiement pour services environnementaux ». Concept moderne et largement innovant, nous pouvons dire à ce stade, et de façon simpliste, qu'il s'agit de la « *rémunération d'acteurs par d'autres acteurs en vue de restaurer ou maintenir un ou plusieurs services écosystémiques préalablement identifiés* »²⁶

Section 2 : Interprétation à travers la théorie économique

La notion de PSE peut être interprétée à travers la théorie économique bien connue dite « des effets externes ».²⁷ On parle d'effet externe « *lorsque l'activité d'un agent influence la situation d'un autre, sans que le premier prenne en compte cet impact dans le raisonnement*

alors directement le payeur. Concernant la seconde catégorie de services environnementaux, la structure de gestion à mettre en place est plus complexe puisqu'elle suppose la mise en place d'une coordination efficace entre le fournisseur local du service et le bénéficiaire, à savoir la société elle-même. Voir A. KARSENTY, *Coupler incitation à la conservation et investissement, Paiements pour services environnementaux et développement*, Perspective, Cirad, n°7, 2011.

²⁶ A. GUINGAND, « Les paiements pour préservation des services écosystémiques comme outil de la biodiversité – Synthèse et défis pour l'action », *Les notes de Biodiv'2050*, n°1, mai 2014.

²⁷ Pour une synthèse fournie sur l'analyse économique des paiements pour services environnementaux, voir : Conseil d'analyse stratégique, *L'approche économique de la biodiversité et des services liés aux écosystèmes*, rapports et documents n°18, La Documentation française, 2009, disponible sur www.strategie.gouv.fr/IMG/pdf/Rapport_18_Biodiversité_web.pdf.

économique qui gouverne son comportement. »²⁸ En d'autres mots, un agent produit un effet externe en procurant à un second agent soit un dommage soit un avantage, sans compensation. Les bénéficiaires de l'externalité n'ont, la plupart du temps, pas été informés et ne seront pas considérés comme étant partie prenante à la décision.²⁹

L'externalité peut être positive dans le cas où un agent bénéficie des services rendus par autrui sans rétribuer ce dernier. Un exemple simple dans la sphère environnementale est celui de l'apiculteur dont les abeilles pollinisent les champs des agriculteurs voisins. Ce service rendu par la nature a clairement une valeur, évaluée en 2008 à 153 milliards d'euros.³⁰

L'effet externe peut toutefois être négatif dans le sens où un agent est défavorisé par le comportement d'un second agent sans pour autant être compensé. Un cas célèbre d'externalité négative nous vient des Etats-Unis. Dans l'arrêt *Madison vs. Ducktown Sulphur Companies*³¹ de 1904, la Cour Suprême du Tennessee avait eu à connaître d'une plainte émanant d'agriculteurs vivant à proximité d'une exploitation d'une mine de cuivre. Le minerai était brûlé dans de grands fourneaux pour en extraire le précieux métal avec comme conséquence l'émission massive de dioxyde de soufre entraînant des pluies acides. Ces dernières ont ravagé les cultures attenantes ruinant les agriculteurs. L'externalité négative consistait ici en la dégradation des sites voisins de la mine sans compensation pour les propriétaires.³²

Les SE étudiés dans le cadre des paiements pour services environnementaux peuvent être considérés comme des « externalités de bien commun »³³. Il s'agit d'un effet externe positif de l'activité d'un agent, mais ce dernier ne peut se l'approprier ni gêner l'utilisation qui en est

²⁸ Y. LAURANS, T. LEMENAGER, S. AOUBIB, *Les paiements pour services environnementaux. De la théorie à la mise en oeuvre, quelles perspectives dans les pays en développement?*, À savoir, 2011, p. 16.

²⁹ Pour une étude complète de l'effet externe, voir A. MARSCHALL, *Principles of Economics*, MacMillan, Londres, 1920 (édition 1964). Voir également R. COASE, *The problem of social Cost*, The journal of Law and economics, University of Virginia, Volume 3, octobre 1960.

³⁰ N. GALLAI, J.-M. SALLES, J. SETTELE, B. VAISSIERE, *Economic valuation of the vulnerability of world agriculture confronted with pollinator decline*, Science direct, Elsevier, 2008, disponible sur www.sciencedirect.com.

³¹ W. M. MADISON et al. v. DUCKTOWN SULPHUR, COPPER & IRON COMPANY, LIMITED. SUPREME COURT OF TENNESSEE, 113 Tenn. 331; 83 S.W. 658, 1904.

³² Au-delà de la mise en lumière de l'externalité, il est intéressant de noter que la Cour fit preuve de modernité dans sa décision. Plutôt que d'ordonner la fin des nuisances, le juge décida de condamner les mines à un simple dédommagement étant donné que les mines étaient également à l'origine d'externalités positives puisqu'elles étaient créatrices d'emplois pour la région.

³³ R.J. KEMKES, J. FARLEY, C.J. KOLIBA, « Determining when payments are an effective policy approach to ecosystem service provision » in : *Ecological Economics*, 2010, p. 69.

faite par d'autres agents. La théorie économique utilise ainsi les notions assez floues de « non exclusivité » et de « non rivalité » pour caractériser les biens communs.³⁴

Paradoxalement, la difficulté rencontrée par cette théorie est justement liée à cette absence de rivalité et d'exclusion. Si chaque agent peut s'appropriier les fruits du bien commun et que ce dernier est accessible à tous sans concession, aucun n'aura intérêt à investir et faire des efforts pour préserver ou maintenir la ressource.³⁵ Au niveau environnemental, cette situation où personne ne voudrait consentir des efforts étant donné que l'agent ne pourrait pas bénéficier exclusivement des fruits de son labeur est évidemment à proscrire puisque contre-productive. La solution logique est ainsi de créer artificiellement des conditions particulières d'exclusivité et de rivalité pour inciter l'agent à mener ses efforts à leur terme.³⁶ Sans pousser l'analyse de ces notions trop profondément, nous pouvons toutefois préciser que de telles conditions sont dans le jargon juridique du droit contractuel toutes les clauses ou dispositions établissant les modalités de l'échange (toutes les clauses concernant un éventuel paiement, des restrictions d'accès, des contrôles,...).

A partir du moment où rivalité et exclusion auront été réunies, un PSE pourra être mis en place. Selon la théorie économique, on se trouvera alors en face d'un « *transfert de richesse mutuellement bénéficiaire entre un ou des agent(s) bénéficiaire(s) situés en aval du flux de service et des agents rémunérés, situés en amont de ce flux, en mesure de gérer l'écosystème et les services qu'il assure* »³⁷.

Section 3 : Définition du concept

Arrivé à ce stade de l'analyse, il serait opportun de donner une définition claire et précise du concept de paiement pour services environnementaux. Toutefois, il apparaît que, même si les PSE sont en plein développement et ont été consacrés par la littérature, leurs contours

³⁴ J. BALLEET, « Propriété, biens publics mondiaux, bien(s) commun(s) : Une lecture des concepts économiques », Dossier 10 : Biens communs et propriété, Développement durable et territoire, 2008, n° 3.

³⁵ P.A. SAMUELSON, « The pure theory of public expenditures », in : *The review of Economics and statistics*, n°36, 1954, pp. 387-389. En économie, on parle également de « Tragédie des communs », théorie popularisée par G. HARDIN dans son article : « The tragedy of the commons », *Science*, 13 décembre 1968.

³⁶ Y. LAURANS, T. LEMENAGER, S. AOUBIB, *Les paiements pour services environnementaux. De la théorie à la mise en oeuvre, quelles perspectives dans les pays en développement?*, À savoir, 2011, p. 18.

³⁷ *Ibid*, p. 19. Voir également I. PROKOFIEVA, S. WUNDER, E. VIDALE, « Les paiements pour service environnementaux : Une opportunité pour les forêts méditerranéennes ? », Les Cahiers sur les politiques de l'EFI Policy Brief 7, 2012.

apparaissent encore très flous.³⁸ Non seulement, ils recouvrent une incroyable diversité de situations environnementales mais les instruments concrets qui les mettent en œuvre sont également très souvent multiples.³⁹ De même, il a déjà été expliqué que d'une part, ces paiements pouvaient concerner un grand nombre de services environnementaux (liés à la biodiversité, aux paysages, au carbone)⁴⁰ et d'autre part, qu'ils pouvaient viser à la fois des externalités positives de l'environnement (par exemple en régulant un écosystème forestier) et des externalités négatives (par exemple en limitant l'exploitation intensive de ressources naturelles).⁴¹

Effectivement, plusieurs centaines de systèmes PSE ont été répertoriés dans le monde⁴² et dans la majorité des situations, ont été mis en place il y a seulement quelques années. Etant donné le développement très récent de ces systèmes, des analyses fournies précisant ces instruments ne sont pas légion de sorte qu'une définition parfaite est difficilement envisageable.

Sous-section 1 : Définitions traditionnelles

La définition la plus couramment rencontrée en doctrine est celle de Sven WUNDER, selon laquelle le PSE est « *une transaction volontaire dans laquelle, un service environnemental bien défini (ou un usage des sols à même de sécuriser ce service) est acheté par un (au minimum) acheteur de SE à un (au minimum) fournisseur de SE si et seulement si le fournisseur de SE sécurise la fourniture de ce SE (conditionnalité)* ». ⁴³ Cette première acception élaborée en 2005 mettait l'accent sur cinq critères prépondérants typiques d'un modèle de marché où offre et demande de services environnementaux se rencontreraient pour ensuite faire l'objet de paiements. Cette définition, quoique juste en théorie économique, ne

³⁸ A. KARSENTY, T. SEMBRES, *Paiements pour services environnementaux et pays du sud. La conservation de la nature rattrapée par le développement ?*, 3eme journée de recherches en sciences sociales, INRA-SFER-CIRAD, Montpellier, 2009.

³⁹ Y. LAURANS, T. LEMENAGER, *Les paiements pour services environnementaux, de la théorie à la mise en œuvre, quelles perspectives dans les pays en développement ?* Agence française de développement, A savoir, Paris, n° 7, 213p. ; P. DUPRAZ, « The environmental supply of Farm Households : A flexible Willingness to accept Model », *Environmental and Resource Economics*, 2013, p. 171.

⁴⁰ G. BOISSET, « Les systèmes de paiements pour services environnementaux et l'eau : des opportunités pour aider les agriculteurs ? Synthèse technique », Agroparistech, 2008, 21 p.

⁴¹ *Ibidem*.

⁴² K. MAYRAND et M. PAQUIN, *Le paiement pour les services environnementaux : étude et évaluation des systèmes actuels*, Unisfera International Centre, Commission de coopération environnementale de l'Amérique du nord, Montréal, 2004.

⁴³ S. WUNDER, « Payments for environmental services : some nuts and bolts », CIFOR, Occasional paper, n°42, Belem, 2005, p. 5.

prenait toutefois pas en compte le fait que les services sont par nature des biens publics et donc ne peuvent être accaparés par des agents pour être ensuite marchandés comme de vulgaires items sur un marché donné.⁴⁴

Considérée comme trop rigide et restrictive, la définition fut remaniée par MURADIAN afin de l'étendre à d'autres transferts visant à créer des incitations économiques à protéger l'environnement.⁴⁵ La nouvelle explication de MURADIAN visait également à mettre l'accent sur le caractère direct du transfert entre les différents agents à l'échange.⁴⁶ L'auteur considérait alors les PSE comme : « *des transferts de ressources entre des acteurs sociaux, dans le but de créer des incitations pour aligner les décisions individuelles et/ou collectives quant à l'usage des sols avec l'intérêt social concernant la gestion des ressources naturelles* ».

Cette idée de marché de services environnementaux n'a pas totalement disparu néanmoins. L'OCDE définissait effectivement en 2012 le PSE comme étant un « *accord volontaire conditionnel entre au moins un vendeur et un acheteur qui porte sur un service environnemental bien précis ou sur une utilisation des terres censée produire ce service* ».⁴⁷

Sous-section 2 : Définition retenue

Si une multitude de définitions se retrouvent dans la littérature, témoins de la grande diversité des modèles existants, nous retiendrons dans le cadre de ce présent travail l'acception suivante. L'archétype du PSE est un « *accord-dispositif volontaire, conclu librement entre deux parties ayant des intérêts clairement établis, régulant la relation entre les agents en aval et ceux en amont du flux du PSE.* »⁴⁸

⁴⁴ A. KARSENTY, « La forêt tropicale, le mécanisme REDD et les paiements pour services environnementaux », SFécologie module, R 12, 2011.

⁴⁵ R. MURADIAN, E. CORBERA, U. PASCUAL, N. KOSOY et PH. MAY, *Reconciling theory and practice: An alternative conceptual framework for understanding payments for environmental services*, Ecol. Econ, 2009.

⁴⁶ M. BONIN et M. ANTONA, « Généalogie scientifique et mise en politique des services écosystémiques et services environnementaux », *Vertigo* – Revue électronique en sciences de l'environnement, volume 12, n°3, 2012.

⁴⁷ O.C.D.E., « Perspectives de l'environnement de l'O.C.D.E. à l'horizon 2050 », *Les conséquences de l'inaction*, 2012, p. 201. Voir aussi : O.C.D.E., *Payer la biodiversité. Améliorer l'efficacité-coût des PSE*, 2011.

⁴⁸ Y. LAURANS, T. LEMENAGER, S. AOUBIB, *Les paiements pour services environnementaux. De la théorie à la mise en oeuvre, quelles perspectives dans les pays en développement?*, À savoir, 2011, p. 28.

Sur base de cette définition, ajoutons que :

- 1) L'accord est volontaire de sorte qu'à la fois l'agent fournissant le service mais également l'agent effectuant le transfert monétaire incitatif⁴⁹ sont conscients et consentants à l'échange.
- 2) Le PSE porte sur un service clairement défini.
- 3) L'échange est organisé entre un payeur et un fournisseur de service de sorte que la relation les unissant peut être qualifiée de bilatérale et relativement directe.
- 4) Le PSE est conditionnel en ce sens que le paiement ne sera effectué qu'à partir du moment où certaines conditions précises auront été remplies.

Cette définition, accompagnée des quatre caractéristiques essentielles reprises ci-dessus, peut être considérée comme l'idéal à atteindre en terme de PSE : un instrument contractuel de base, volontaire, direct, bilatéral et conditionnel. L'exemple le plus emblématique d'un programme PSE arrivé à son terme correspondant à ce modèle est sans conteste le cas d'étude VITTEL.⁵⁰

Sous-section 3 : Un exemple réussi de la mise en place d'un PSE contractuel, le cas Vittel

L'entreprise, détenue par le groupe NESTLE, spécialisée dans l'eau minérale, a toujours tenu à fournir à ses clients un produit de haute qualité provenant de l'ensemble des bassins de captage installés aux pieds des Vosges, soit une superficie de plus de 5000 hectares.

Les cultures intensives développées à la fin des années 1980 autour des bassins aquifères de la firme ont progressivement poussé VITTEL à imaginer des procédés pour sauvegarder la qualité de son eau minérale. Il apparaissait effectivement que les producteurs locaux rejetaient des doses massives de nitrates et de pesticides dans la nature environnante, avec pour risque de contaminer les eaux naturelles. Pour diminuer la teneur en produit chimique, la firme se lance alors dans un grand programme dit de « reconversion agricole ».⁵¹ VITTEL achète alors la majorité des terres cultivables situées autour de ses sources et les met à la disposition des

⁴⁹ Nous soulignons afin de mettre en évidence une caractéristique du PSE largement négligée. La nécessité du consentement de la partie qui paie sera analysée *infra*.

⁵⁰ Y. LAURANS, T. LEMENAGER, S. AOUBIB, *Les paiements pour services environnementaux. De la théorie à la mise en oeuvre, quelles perspectives dans les pays en développement?*, *op. cit.*, p 14.

⁵¹ D. PERROT-MAITRE, « The Vittel Payment for Ecosystem Services : a « Perfect » PES Case ? », International Institute for Environment and Development, Londres, 2006, disponible sur <http://www.iied.org/NR/forestry/projects/water.html>.

agriculteurs qui deviennent usufruitiers des terres. L'entreprise permet l'utilisation de ces champs à la condition que les producteurs et éleveurs de bétail appliquent une série de nouvelles mesures destinées à diminuer la pollution. Le cahier des charges est assez complet et prévoit notamment : l'abandon des intrants chimiques, le compostage des déchets provenant du bétail, la suppression de la culture du maïs, la réduction de l'ensemble des cheptels et de manière générale, une évolution vers une production laitière beaucoup plus extensive tout en étant tournée vers l'environnement.

Ces engagements sont établis dans des contrats de longue durée (variant entre 18 et 30 ans) avec chaque agriculteur à qui VITTEL octroyait également une somme de 228 euros par ha et par an pour les 7 premières années.⁵² Ces paiements conditionnels combinés à une assistance technique sont mis en œuvre par Agrivaire, filiale de VITTEL.

Cette opération a coûté extrêmement cher⁵³, une telle mise en œuvre d'un PSE n'est donc pas adaptée à toutes les situations environnementales ni même à toutes les bourses. Il s'agit toutefois d'un parfait exemple d'un PSE contractuel de base établi quasi directement entre une entreprise qui rémunère des agriculteurs pour qu'ils modifient leurs pratiques agricoles.

Sous-section 4 : Développements du concept traditionnel, l'exemple costaricien

La pratique a toutefois engendré des systèmes de transferts monétaires à visée environnementale dont les caractéristiques diffèrent de celles développées ci-dessus. Leurs concepteurs ont nommé ces opérations en référence aux PSE alors même que les aspects essentiels de notre définition de base ne s'y retrouvent pas. Finalement, ces programmes basés sur le concept de PSE n'y ressemblent plus en pratique et tendent plutôt vers d'autres modes d'action traditionnels en matière environnementale, liés notamment à la fiscalité environnementale.

Ont ainsi émergés divers projets utilisant le vocable « PSE obligatoire », terminologie qui paraît *a priori* tout à faire contraire à un aspect essentiel de l'instrument qui par définition reste un outil « volontaire ».

⁵² Y. LAURANS, T. LEMENAGER, S. AOUBIB, *Les paiements pour services environnementaux. De la théorie à la mise en œuvre, quelles perspectives dans les pays en développement?*, op. cit., p. 14.

⁵³ Près de 24,5 millions d'euros. D. PERROT-MAITRE, « The Vittel Payment for Ecosystem Services : a « Perfect » PES Case ? », op. cit.

Un des exemples les plus marquants du développement de ce type de programme est sans conteste le cas costaricien.⁵⁴

Dans les années 1960, le gouvernement costaricien commence à prendre en compte les problèmes liés à la déforestation endémique sur le territoire.⁵⁵ Il met alors en place une série de réglementations avec l'objectif de diminuer la déforestation et encourager les replantations. C'est toutefois en 1996 avec l'instauration de la 6^{ème} loi forestière⁵⁶ que le Costa Rica mobilise concepts et instruments liés à la terminologie PSE.⁵⁷ Selon cette réglementation, des contrats sont conclus entre l'Etat et des agriculteurs afin que ceux-ci adoptent des pratiques agricoles respectueuses de la forêt en contrepartie d'un paiement compensatoire.

Cette réglementation a été saluée comme étant un dispositif moderne et réussi mettant en œuvre de nouveaux instruments économiques utiles à la protection de la biodiversité.⁵⁸ Notons toutefois que c'est le Gouvernement qui est au centre du programme et que l'argent transféré aux agriculteurs ne provient pas de son budget mais d'une « éco-taxe » spécialement créée pour l'occasion.

L'action de l'Etat, dans certaines situations environnementales de grande envergure, est tout à fait utile, ne serait-ce que pour faciliter la collecte des fonds nécessaires, favoriser les débats, jouer le rôle « d'intermédiaire ». Dans le contexte qui nous occupe, une question vient toutefois à l'esprit : Si la collecte des fonds nécessaires au programme se fait de manière contraignante, et non plus volontaire, auprès des contribuables mobilisés à travers une politique fiscale, peut-on toujours affirmer qu'on se trouve en face d'un PSE tel que décrit plus haut dans ce travail ? La question n'est pas anodine, la liberté de s'engager étant un pilier essentiel du dispositif.

⁵⁴ J.-F. LE COQ, D. PESCHE, T. LEGRAND, G. FROGER et F. SAENZ SEGURA, « La mise en politique des Services Environnementaux : La genèse du Programme de paiements pour Services Environnementaux au Costa Rica », *Vertigo*, la revue électronique en sciences de l'environnement, Volume 12, décembre 2012 numéro 3.

⁵⁵ Près de 50000 hectares de forêts étaient alors annuellement coupés.

⁵⁶ 6^{ème} loi forestière du Costa Rica, n° 7575, 1996.

⁵⁷ Pour une analyse poussée de l'exemple costaricien, voir : K.M. CHOMITZ, E. BRENES, L. CONSTANTINO, *Financing environmental services: The Costa Rican experience and its implications*, Washington, World Bank, 1998, 25p. ; M. MIRANDA, I.T. PORRAS, M.L. MORENO, *The social impacts of payments for environmental services in Costa Rica. A quantitative field survey and analysis of the Virilla watershed*, Londres, International Institute for Environment and Development, 2003, 75p ou encore A.E. DANIELS, K. BAGSTAD, V. ESPOSITO, A. MOULAERT, C.M. RODRIGUEZ, « Understanding the impacts of Costa Rica's PES : Are we asking the right questions? » in : *Ecological Economics*, 69, 2010, pp. 2116-2126.

⁵⁸ S. PAGIOLA, « Payments for environmental services in Costa Rica », in : *Ecological Economics*, 65, 2008, pp. 712 – 724.

Au-delà des caractéristiques intrinsèques du PSE, une autre question extrêmement importante est celle de l'évaluation du montant du système.

Chapitre 3 : Evaluation du montant du service

« *L'estimation de la valeur des services environnementaux constitue un des plus gros défis de la mise en place des systèmes de PSE* ». ⁵⁹ Effectivement, combien faut-il rémunérer l'agent qui par ses pratiques, maintient un service écosystémique ?

Section 1 : Une évaluation non basée sur les actifs naturels

Certains auteurs comme James FAIRHEAD ou Manuel RUIZ PEREZ ont estimé que la mise en place des programmes PSE nécessitait l'évaluation économique totale des écosystèmes. Ainsi, « *l'évaluation monétaire de tous les services d'un écosystème conduit à la mise en place de mécanismes de paiements pour services écosystémiques* »⁶⁰ ou encore : « *l'évaluation économique ouvre assez logiquement la voie à la marchandisation des services des écosystèmes* »⁶¹.

Il est toutefois généralement estimé que le montant qui sera payé ne correspond pas à la valeur des actifs naturels.⁶² L'évaluation de la biodiversité est extrêmement complexe et sa valeur n'est pas directement marchande. En d'autres mots, le potentiel écosystémique de la nature est très délicat à estimer. Selon A. KARSENTY, le montant du PSE sera « *déterminé à l'issue d'une négociation plus ou moins équilibrée et doit en principe couvrir au minimum*⁶³ *le coût net du renoncement à une activité lié aux restrictions ou aux changements d'usage* ». ⁶⁴

⁵⁹ K. MAYRAND et M. PAQUIN, *Le paiement pour les services environnementaux : étude et évaluation des systèmes actuels*, Unisfera International Centre, Commission de coopération environnementale de l'Amérique du nord, Montréal, 2004, p. 9.

⁶⁰ J. FAIRHEAD, M. LEACH et I. SCOONES, « Green Grabbing: A New Appropriation of Nature? », *Journal of Peasant Studies*, 39 (2), 2012, p. 244.

⁶¹ E. GÓMEZ-BAGGETHUN, M. RUIZ-PÉREZ (2011), « Economic Valuation and the Commodification of Ecosystem Services », *Progress in Physical Geography*, 35 (5), p. 1.

⁶² A. KARSENTY, *Coupler incitation à la conservation et investissement, Paiements pour services environnementaux et développement*, Perspective, Cirad, n°7, 2011, p. 2.

⁶³ La formulation est peut être mal choisie. Une rémunération réellement incitative devra en principe dépasser ce minimum. Si le montant ne couvre que les coûts, il n'y a par définition aucune incitation supplémentaire financière et donc aucun PSE.

⁶⁴ *Ibidem*.

Ces coûts d'opportunité ou coûts de renoncement sont également complexes à évaluer et présentent de nombreux inconvénients.⁶⁵

Section 2 : Obstacles à l'évaluation du coût d'opportunité

Le premier obstacle tient au fait qu'il faut combler le manque de connaissances scientifiques concernant le coût du renoncement à certaines pratiques grâce à des examens et des analyses rigoureux au cas par cas. Ces collectes de données ainsi que leurs mises à jour régulières coûtent nécessairement très cher.⁶⁶ Ainsi, nombreuses sont les situations où les programmes PSE sont lancés sur base d'évaluations économiques incomplètes et peu fiables.

Le second obstacle est qu'il est très difficile de rémunérer efficacement un agent qui décide de changer ses pratiques pour préserver l'environnement quand plusieurs pratiques agricoles concurrentes existent sur les mêmes terres. De nombreux agriculteurs refuseront de poursuivre l'aventure PSE si les sommes proposées ne compensent pas aussi les autres pratiques agricoles, au-delà de celle(s) qui est(sont) modifiée(s) ou abandonnée(s), qui leur rapportent *de facto* nettement plus d'argent.⁶⁷

Troisième obstacle, il apparaît que les écosystèmes qui sont intéressants à préserver au niveau environnemental, par l'intermédiaire des PSE, sont également ceux qui, paradoxalement, génèrent le plus de coûts d'opportunité.⁶⁸ Effectivement, stopper une culture de coton pour préserver un biotope particulier présente des coûts de renoncement élevés, étant donné que ces activités sont très fructueuses. Les organisations mettant en œuvre les programmes PSE auront ainsi tendance à se diriger vers des zones moins en danger au risque de rémunérer pour du vent ou en d'autres termes de payer des agriculteurs pour lesquels les coûts de renoncement seraient nuls.

⁶⁵ H. ROSA, et coll., *Payment for Environmental Services and Rural Communities: Lessons from the Americas*, Tagaytay City, Philippines, International Conference on Natural Assets, Political Economy Research Institute and Centre for Science and the Environment, 2002, p. 57.

⁶⁶ S. PAGIOLA et G. PLATAIS, « Market-based Mechanisms for Conservation and Development: The Simple Logic of Payments for Environmental Services », in : *Environmental Matters—Annual Review*, Washington, DC, Département de l'environnement de la Banque mondiale, juillet 2001–juin 2002 (exercice 2002), p. 264.

⁶⁷ M. MIRANDA, et coll., *The Socioeconomic Effects of Carbon Markets in Costa Rica. A Case Study of the Huertar Norte Region*, Londres, IIED, 2004, p. iii.

⁶⁸ A. KARSENTY, Coupler incitation à la conservation et investissement, Paiements pour services environnementaux et développement, *op.cit.*, p. 3.

Enfin, il est également important de noter qu'un paiement basé sur le coût d'opportunité peut ne pas être intéressant pour les populations les plus pauvres. Il est commun de lire dans la littérature sur le sujet que les PSE peuvent avoir un rôle prépondérant dans la lutte contre la pauvreté. Les PSE, adaptés aux situations où les coûts de renoncement à certaines pratiques seraient faibles, apporteraient ainsi aux populations pauvres de nouveaux soutiens financiers incitatifs.⁶⁹ A la fois l'environnement mais également la situation économique des autochtones en seraient améliorés. La FAO, dans une contribution de 2007 précisait ainsi : « *There are considerable expectations that PES programmes can contribute to poverty reduction as well as to improved environmental management. These expectations are largely based on actual or perceived links between poverty and environmental management. If poverty – which may be defined as lack of income or assets, vulnerability or powerlessness – is a major cause of environmental degradation, then paying poor producers to adopt more environmentally friendly systems of production would appear likely to generate a “win-win” outcome resulting in both poverty reduction and environmental benefits.* »⁷⁰

Si cette analyse économique paraît dénuée d'écueil *a priori*, cette vision idyllique des programmes PSE en zones défavorisées doit toutefois être nuancée. Il apparaît effectivement que la renonciation à certaines pratiques traditionnelles entraîne également la renonciation à des ressources « essentielles » à la survie des populations pauvres, actifs naturels dont la valeur est plus élevée que les coûts d'opportunité.⁷¹

⁶⁹ S. PAGIOLA, *Guidelines for Pro-Poor Payments for Environmental Services*, Banque Mondiale, Washington D.C., 2007.

⁷⁰ Notre traduction : « Les espoirs sont grands que les programmes PSE puissent contribuer à la réduction de la pauvreté et à l'amélioration de l'environnement. Ces espoirs sont en grande partie basés sur des liens réels ou perçus entre la pauvreté et la gestion environnementale. Si la pauvreté – pouvant être définie comme le manque de revenu ou des actifs, la vulnérabilité ou l'impuissance – est une cause majeure de la dégradation environnementale, alors le versement de paiements incitatifs à des agriculteurs défavorisés pour qu'ils adoptent des systèmes de production plus respectueux de l'environnement, a de grandes chances d'entraîner un résultat positif des deux côtés de l'équation. A savoir le recul de la pauvreté et l'amélioration environnementale. » Voir : FAO, *The State of Food and Agriculture 2007 - Paying Farmers for environmental services*, FAO Agriculture Series, n° 38, Rome, 2007, p. 97.

⁷¹ Voir l'étude réalisée au Mexique concernant l'évaluation économique des services et l'inégalité entre les populations : J. ALIX et coll. *Payment for Environmental Service: To whom, where and how much?* Guadalajara, Mexico, INE/Conafor/Banque mondiale, 2003, p. 24.

Une étude a été réalisée sur le sujet à Madagascar⁷² où des « contrats de conservation », programmes PSE pilotes dans la région, avaient été mis sur pied afin de protéger des forêts sensibles de la déforestation. Des villageois s'étaient ainsi engagés à stopper leurs activités de défriche appelé « tavy ». Toutefois, l'impossibilité pour bon nombre d'habitants de diversifier leurs cultures due au relief accidenté, couplée à une pauvreté généralisée dans la région, ont mené à l'échec relatif de ces contrats PSE. La crise agricole sévissant dans cette partie du pays liée à l'extrême difficulté de trouver de nouvelles terres cultivables à proximité a aggravé la situation. Utiliser le concept de coût d'opportunité pour évaluer le montant des PSE n'était pas logique dans ce cas particulier où la perte des ressources essentielles liée à l'abandon des pratiques traditionnelles était sans commune mesure pour les habitants les plus pauvres.

Section 3 : Solution envisageable, une fragmentation du coût total

Les propos énoncés précédemment traduisent la tension qui règne autour de l'utilisation des coûts d'opportunité pour estimer le montant du PSE. Une solution serait de distinguer le coût total du système en plusieurs catégories de coûts.⁷³

- 1) Le coût d'opportunité pur et « général » consistant dans le manque à gagner pour le producteur.
- 2) Le coût de la perte des ressources essentielles liée à l'arrêt des pratiques, évalué au cas par cas.
- 3) Le coût de l'établissement du système PSE relatif à l'ensemble des évaluations scientifiques, de leurs mises à jour régulières, etc.
- 4) Le coût dit de « *gestion permanente* »⁷⁴ du système et notamment de la surveillance et du contrôle des producteurs.
- 5) Le coût des transactions consistant en l'ensemble des étapes nécessaires à l'élaboration du contrat.

⁷² A. KARSENTY, T. SEMBRES, *Paiements pour services environnementaux et pays du sud. La conservation de la nature rattrapée par le développement ?*, 3ème journée de recherches en sciences sociales, INRA-SFER-CIRAD, Montpellier, 2009, p. 15. Voir les conclusions de l'auteur issues d'un rapport de monitoring effectué en 2009 à MADAGASCAR.

⁷³ A. KARSENTY, *Coupler incitation à la conservation et investissement, Paiements pour services environnementaux et développement*, op.cit, p. 4. ; K. MAYRAND et M. PAQUIN, *Le paiement pour les services environnementaux : étude et évaluation des systèmes actuels*, op. cit., p. 30.

⁷⁴ Banque mondiale et World Wildlife Fund Alliance for Forest Conservation and Sustainable Use, *Running Pure: The Importance of Forest Protected Areas to Drinking Water*, Washington, DC, Banque mondiale et WWF, 2002, p. 65.

Section 4 : La part incitative, versement supplémentaire vital

L'addition de l'ensemble de ces coûts montre bien que non seulement l'évaluation économique du PSE est extrêmement complexe et encore sujette à débat, mais en plus, sa mise en place pourrait s'avérer très onéreuse. Son élaboration implique un fragile équilibre entre égalité et efficacité. Mais un système PSE fondé sur une analyse réfléchie de l'ensemble des coûts semble être le meilleur moyen de préserver durablement l'environnement.

Il est toutefois vital de souligner qu'un système PSE efficace doit aller plus loin qu'une simple compensation des coûts d'opportunité, quand bien même ceux-ci dépasseraient les difficultés reprises ci-dessus et seraient détaillés et analysés avec rigueur, de manière fouillée et scientifique. La nécessaire prise en compte du caractère incitatif de la rémunération doit être renforcée et accentuée. Un versement compensatoire ne peut avoir un impact environnemental suffisant puisque les populations ciblées ne comprendront pas ce qu'elles ont à y gagner. L'idée d'indemnisation reste négative, à l'opposé de l'idée de paiement pour service additionnel fourni par l'agent. Se poser la question de l'évaluation du montant du PSE nécessite la prise en compte à la fois des coûts d'opportunité mais aussi d'une part supplémentaire encourageant les acteurs à s'investir. L'évaluation de ce versement additionnel sera estimée au cas par cas en fonction d'un ensemble de facteurs, parmi lesquels on devrait notamment retrouver les revenus habituels des populations cibles. Il fera l'objet d'une négociation contractuelle libre entre les acteurs en présence.⁷⁵

Comme l'a précisé très justement A. KARSENTY : « *le principe d'un paiement au-delà du coût d'opportunité dessine ce qui pourrait être une ligne de partage entre des PSE fondés sur la simple compensation de droits d'usage (aujourd'hui obsolète) et des PSE d'investissement tournés vers le financement d'un développement local qui ménage les ressources environnementales et qui puisse devenir autonome sur le long terme.* »⁷⁶

⁷⁵ A. KARSENTY, T. SEMBRES, M. RADRIANARISON, "Paiements pour services environnementaux et biodiversité dans les pays du sud", in : *Revue Tiers Monde*, éd. Armand COLLIN/DUNOD, n° 202, 2010, p. 58.

⁷⁶ A. KARSENTY, Coupler incitation à la conservation et investissement, Paiements pour services environnementaux et développement, *op.cit.*, p. 4.

Chapitre 4 : Avantages et inconvénients des PSE

Intéressons-nous brièvement aux avantages et inconvénients notables dont font preuve les programmes PSE par rapport aux autres instruments de politique environnementale.

Section 1 : Avantages des programmes

Au-delà de son aide apparente aux populations défavorisées, objectif dont nous avons montré l'ambivalence, il apparaît que le PSE doit son succès, à la fois dans la littérature et sur le terrain, à toute une série de qualités uniques.

Il est tout d'abord intéressant de noter que le PSE est un instrument en marge des réglementations traditionnelles. Par complémentarité, cet outil cible des situations où les réglementations sont moins efficaces. Statistiquement, il a en effet été prouvé qu'un niveau de contrainte élevé appliqué à une hypothèse où les coûts d'opportunité sont plus faibles, est moins efficient qu'un paiement incitatif.⁷⁷ Plus souple qu'une réglementation basée sur le contrôle, le PSE met en place un système d'échange direct et s'adapte parfaitement à un contexte local. Gageons qu'une relation contractuelle, en lieu et place d'une régulation traditionnelle, élaborée par les parties autour d'un objet bien déterminé en vue d'un objectif environnemental spécifique et dans un cadre local, a plus de chance d'aboutir positivement.

Notons aussi que des réglementations sont soumises aux aléas liés aux changements de gouvernement et autres autorités compétentes. Leur efficacité sur le long terme reste à prouver, contrairement aux PSE qui se maintiendront aussi longtemps que la collaboration portera ses fruits.

Les coûts liés aux transactions seraient également plus légers et mieux définis étant donné la relation directe de l'instrument, contrairement à une politique générale mettant souvent en place des mécanismes de contractualisation coûteux.⁷⁸

⁷⁷ S. WUNDER, « Payments for environmental services : some nuts and bolts », CIFOR, Occasional paper, n°42, Belem, 2005, p. 10 ; Voir la synthèse réalisée sur base d'une étude au Brésil : O. ALMEIDA and C. UHL, « Developing a quantitative framework for sustainable resource use planning in the Brazilian Amazon », World Development, n° 23, 1995, pp. 1745-1764.

⁷⁸ Y. LAURANS, T. LEMENAGER, *Les paiements pour services environnementaux, de la théorie à la mise en œuvre, quelles perspectives dans les pays en développement ? op. cit.*, p. 33.

Enfin, le PSE se distingue en ce qu'il permet à des acteurs privés de mobiliser des fonds propres pour appuyer les objectifs environnementaux des politiques publiques.⁷⁹

Section 2 : Inconvénients des programmes

S'ils présentent un fort potentiel de développement en zone rural, les systèmes PSE affichent quoi qu'il en soit certaines limites.

Le plus gros écueil qu'on puisse reprocher au système est également sa plus grande qualité. Si d'une part, la liberté dont dispose le PSE, du fait de son caractère volontaire et de sa place en marge des réglementations traditionnelles, est garante de son efficacité, d'autre part, le PSE pourrait s'engouffrer dans des situations où la loi est trop faible pour que la société puisse compter sur sa coercition, et rémunérer, par la force des choses, des pratiques illégales. Ce sera notamment le cas de la difficile lutte contre le braconnage intensif.⁸⁰

Ce problème en amène un autre. Des PSE contractuels livrés à eux-mêmes ne peuvent obtenir un résultat optimal. Si aucune réglementation ne vient encadrer le programme, même légèrement, les actions volontaires des acteurs, ainsi que les effets liés à la modification ou l'arrêt de leurs pratiques néfastes pour l'environnement pourront facilement être ternis.⁸¹

Une autre difficulté est celle liée à l'absence de données scientifiques. L'immense variabilité des situations environnementales fait que les PSE sont souvent établis rapidement et basés sur des études scientifiques incomplètes et non confirmées. Dès lors, bon nombre des caractéristiques intrinsèques du système peuvent être évaluées erronément. Cela peut être le cas des différents acteurs du PSE eux-mêmes qui sont mal définis ou encore les services qui font l'objet du paiement.⁸²

⁷⁹ Ch. HALPERN, P. LASCOUMES, P. LE GALES (eds), *L'instrumentation de l'action publique - Controverses, résistances, effets*, Presses de Sciences Po, 2014, p. 170.

⁸⁰ Y. LAURANS, T. LEMENAGER, *Les paiements pour services environnementaux, de la théorie à la mise en œuvre, quelles perspectives dans les pays en développement ? op. cit.*, p 99 ; R. SIERRA, E. RUSSMAN, « On the Efficiency of Environmental Services Payments: A Forest Conservation Assessment in the Osa Peninsula in Costa Rica », *Ecological Economics*, vol. 59, 2006, pp. 131-141.

⁸¹ P. FERRARO et A. KISS, "Ecology-direct Payments to Conserve Biodiversity", *Science* 298, 2002, pp. 1718-1719.

⁸² M. BONNIN, « L'émergence des services environnementaux dans le droit international de l'environnement : une terminologie confuse », *Vertigo*, revue électronique en sciences de l'environnement, volume 12, numéro 3, 2012.

Notons également qu'au-delà des obligations insérées dans le contrat PSE, rien n'est généralement prévu pour surveiller et contrôler l'exécution du programme. Une lacune qui pourrait gâcher les efforts fournis et le résultat environnemental escompté.

PARTIE 2 : Les PSE et le droit, analyse juridique.

Chapitre 1 : Soucis juridiques liés à une notion aux origines non juridiques

Les PSE sont des instruments qui, on l'a vu, ont vocation à se généraliser. De manière globale, on peut même dire que l'ensemble des instruments économiques en faveur de l'environnement imprègnent de plus en plus la régulation juridique environnementale. Le Livre vert de la Commission européenne de 2007 sur les instruments fondés sur le marché en faveur de l'environnement et des objectifs connexes⁸³ en est une parfaite illustration. Les systèmes PSE y sont traités brièvement, la Commission louant simplement leur potentiel et s'interrogeant sur la façon de les utiliser « *de manière plus intensive pour atteindre des objectifs environnementaux* »⁸⁴.

Toutefois, si la logique économique, sa souplesse et son adaptabilité se mêlent aux modes d'actions classiques du droit, une réflexion sur la qualification juridique à donner aux termes issus de la terminologie économique est nécessaire.

Section 1 : Rappel de la définition retenue

Dans le cadre de cette étude, nous avons retenu que les PSE étaient des instruments économiques volontaires, « *conclus librement entre deux parties ayant des intérêts clairement établis, régulant la relation entre les agents en aval et ceux en amont du flux du PSE* »⁸⁵.

Nous avons ajouté que :

1) L'accord est volontaire de sorte qu'à la fois l'agent fournissant le service mais également l'agent effectuant le transfert monétaire incitatif⁸⁶ sont conscients et consentants à l'échange.

⁸³ Commission Européenne, Livre vert sur les instruments fondés sur le marché en faveur de l'environnement et des objectifs connexes, 2007.

⁸⁴ *Ibid*, pp. 16 et 17.

⁸⁵ Voir *supra*.

⁸⁶ Nous soulignons. Il apparaît effectivement que le consentement des deux parties au système PSE, pourtant primordial, est insuffisamment mis en avant dans la littérature abordant le sujet. Les analyses économiques pointent principalement l'accord du producteur-fournisseur de services au détriment de l'engagement volontaire

- 2) Le PSE porte sur un service clairement défini.
- 3) L'échange est organisé entre un payeur et un fournisseur de service de sorte que la relation les unissant peut être qualifiée de bilatérale et relativement directe.
- 4) Le PSE est conditionnel en ce sens que le paiement ne sera effectué qu'à partir du moment où certaines conditions précises auront été remplies.

Si cette définition est insatisfaisante sur le plan juridique⁸⁷, elle permet de mieux appréhender le PSE qui correspond ainsi à une démarche juridique se construisant autour d'un accord contractuel volontaire conclu entre deux personnes au minimum et dont l'objet est de rémunérer l'un d'eux pour qu'il modifie ses pratiques agricoles dans un sens favorable à la protection de l'environnement.

Toutefois, contractualiser un service environnemental nécessite le respect de l'ensemble des règles traditionnelles de formation et d'exécution des contrats.⁸⁸ Rappelons qu'en droit civil, le contrat peut être défini comme étant un « *accord de volontés entre deux ou plusieurs personnes, destiné à produire des effets de droit, qu'il s'agisse de donner naissance à des obligations, de transférer un droit subjectif, de modifier ou d'éteindre un droit ou une convention préexistante* »⁸⁹. L'article 1108 du Code civil⁹⁰ ajoute que quatre conditions essentielles sont exigées pour la validité des contrats, éléments constituant « *les matériaux grâce auxquels va se construire l'édifice contractuel* »⁹¹. Le consentement de la partie qui s'oblige, sa capacité de contracter, un objet certain formant la matière de l'engagement et une cause licite dans l'obligation.

Si la capacité et la cause ne posent, *a priori*, aucun problème dans la matière qui nous occupe, l'objet et le consentement méritent une attention plus marquée.

à payer de l'autre partie. Comme l'énonce ZAKINE : « *il s'agit bien, dans le cadre d'une relation contractuelle PSE, de comprendre que le payeur a intérêt, pour sa propre activité économique ou au regard de ses objectifs de préservation, à ce que le service soit rendu* ». (C.-H., ZAKINE, *Paiements pour Services Environnementaux (PSE) en agriculture - Contractualiser pour produire de l'environnement et augmenter ses revenus*, SAF agr'iDées, décembre 2014, p. 16.). Le payeur accorde ainsi une valeur véritable au service rendu qui est utile à ses yeux et qu'il juge opportun de rémunérer. L'objectif est de s'engager positivement dans la relation contractuelle et pas seulement de jouer le porte-monnaie.

⁸⁷ A. LANGLAIS, « Les Paiements pour services environnementaux, une nouvelle forme d'équité environnementale pour les agriculteurs ? – Réflexion juridique », in : *Environnement et développement durable*, Environnement n°1, Janvier 2013, étude 4, p. 1.

⁸⁸ C. LACHIEZE, *Droit des contrats : Ellipses*, Paris, 2007, 192p.

⁸⁹ P. WERY, *Droit des obligations*, vol. I, Théorie générale du contrat, 2ème édition, 2011, Bruxelles, Larcier, p. 60.

⁹⁰ Art. 1108 du Code civil belge.

⁹¹ H. DE PAGE, *Traité élémentaire de droit civil belge*, t. II, 3è éd., Bruxelles, Bruylant, 1964, p. 487, n°495.

Section 2 : Le service rendu, objet du contrat aux contours incertains

Sous-section 1 : Un manque de définition

Une des principales interrogations en matière de PSE est de savoir ce qui est rémunéré. La logique économique n'est pas complexe en ce qu'elle suppose un paiement réalisé par celui qui bénéficie de services environnementaux. La pratique a, en revanche, montré que services environnementaux et services écosystémiques sont souvent confondus.⁹² La faute notamment à l'absence de définition juridique « généralisée ».⁹³ Effectivement, ces notions fuyantes n'ont toujours pas fait l'objet de définitions en droit positif. Au-delà des efforts de vulgarisation opérés par le Millenium Ecosystem Assesement de 2005⁹⁴, dont nous avons déjà parlé, seule la Directive 2004/35/CE sur la responsabilité environnementale⁹⁵ donne une définition juridique d'une catégorie particulière de service en droit de l'environnement : le service écologique. La directive définit le service comme étant : « *la fonction assurée par une ressource naturelle au bénéfice d'une autre ressource naturelle ou du public* »⁹⁶. Cette nouvelle notion n'est toutefois d'aucune aide en matière de PSE puisqu'elle est seulement destinée à cette directive. En d'autres mots, son champ d'application est limité à la prévention et la réparation d'un « dommage écologique pur ».⁹⁷

Ce manque de rigueur au niveau de la qualification juridique est exacerbé par des incertitudes scientifiques quant à la notion de service écosystémique. Il apparaît effectivement que « *les scientifiques ne sont pas en mesure d'énoncer avec certitude des relations de cause à effet entre l'état d'un écosystème et la fourniture effective d'un service* »⁹⁸. À ces lacunes scientifiques viennent également s'ajouter ce que d'aucun appelle des « incertitudes

⁹² C. BARNAUD, M. ANTONA et J. MARZIN, « Vers une mise en débat des incertitudes associées à la notion de service écosystémique », VOLUME 11 n° 1, *Vertigo*, la revue électronique des sciences de l'environnement, mai 2011.

⁹³ A. LANGLAIS, « Les Paiements pour services environnementaux, une nouvelle forme d'équité environnementale pour les agriculteurs ? », *op.cit.*, p 8.

⁹⁴ MILLENNIUM ECOSYSTEM ASSESSMENT, *Ecosystems and Human Well-Being: Synthesis*, Island Press, Washington DC, 2005. Voir *supra*.

⁹⁵ Dir. 2004/35/CE sur la responsabilité environnementale en ce qui concerne la prévention et la réparation des dommages environnementaux : *JOUE*, n° L 143, 30 avr. 2004, p. 56.

⁹⁶ Art. 2 de la directive 2004/35/CE.

⁹⁷ Pour une analyse du concept de service écologique, voir : I. DOUSSAN, Les services écologiques : un nouveau concept pour le droit de l'environnement?, in C. CANS, *La responsabilité environnementale : prévention, imputation, réparation*, Dalloz, Paris, 2008, p. 125.

⁹⁸ C. BARNAUD, M. ANTONA et J. MARZIN, « Vers une mise en débat des incertitudes associées à la notion de service écosystémique », VOLUME 11 n° 1, *Vertigo*, la revue électronique des sciences de l'environnement, mai 2011.

sociétales », c'est-à-dire « *des perceptions différenciées, voire contradictoires autour du concept même de service et de la place de l'homme dans l'écosystème.* »⁹⁹

Sous-section 2 : Soucis liés à l'élaboration du contrat

Ces sources d'incertitudes sont autant d'écueils pouvant nuire à l'élaboration du contrat. Etant donné que le service rendu est tout sauf facilement identifiable, l'objet du contrat ne peut être perceptible pour les cocontractants. Si les termes de la convention sont tellement généraux et abstraits qu'on ne peut identifier précisément l'objet, il ne peut y avoir d'obligation et donc de contrat. Par ailleurs, selon l'article 1129 du code civil, le service rendu, objet du contrat, doit être déterminé ou, à tout le moins, déterminable.¹⁰⁰ Les deux parties au contrat, créancier et débiteur, doivent pouvoir appréhender l'ampleur de leurs obligations respectives, ce qui sera impossible au vu de ces entraves linguistiques.

De même, la philosophie classique des contrats est marquée par cette volonté d'établir des conventions claires à durée humaine dans lesquelles la sécurité juridique serait affirmée. La concrétisation du service, entendu comme étant son aboutissement environnemental, peut n'être concevable qu'à très long terme, ce qui ne cadre pas avec une logique de conventions conclues pour une période déterminée. La FAO, dans son article de 2007 précisait justement que « *Information is lacking regarding the underlying process that results in environmental services and their implications for human well-being. In many cases, the benefits may be uncertain and may occur only in the future, if at all.* »¹⁰¹

Plus encore, si le service rendu n'est pas correctement caractérisé, il peut être délicat de déterminer si le PSE a pour objet une obligation de moyen¹⁰² ou de résultat¹⁰³. La question peut sembler théorique en ce sens que dans la majorité des cas, un PSE sera lié à une véritable obligation de résultat, ce qui cadre mieux avec la logique du système s'articulant autour d'une

⁹⁹ C. BARNAUD, M. ANTONA et J. MARZIN, « Vers une mise en débat des incertitudes associées à la notion de service écosystémique », *op. cit.* n° 33.

¹⁰⁰ Art. 1129 du Code civil.

¹⁰¹ Notre traduction : « Les informations manquent quant au processus sous-jacent qui aboutit aux services environnementaux et leurs implications pour le bien-être humain. Dans de nombreux cas, les avantages apparaissent incertains et seront seulement visibles dans le futur, s'ils le sont un jour. ». FAO, *The State of Food and Agriculture 2007 - Paying Farmers for environmental services*, FAO Agriculture Series, n° 38, Rome, 2007, p. 34.

¹⁰² Voir art. 1137 du Code Civil

¹⁰³ Voir art. 1147 du Code Civil.

rémunération pour résultat et non compensation des moyens mis en œuvre. Elle reste toutefois importante puisque l'ampleur de l'engagement de l'agriculteur sera différente selon qu'il s'est engagé à poursuivre un objectif précis avec résultat environnemental à la clé ou que sa prestation ne constitue qu'un déploiement d'efforts raisonnables vers un but donné. La difficulté est de déterminer comment distinguer les différentes obligations. Le critère le plus souvent utilisé, en dehors d'un texte normatif exprès, pour classer les deux catégories d'obligations est l'aléa dans l'accomplissement de la tâche envisagée.¹⁰⁴ Au vu des obstacles scientifiques et des limites de la science, déterminer si le risque ou le hasard a une place ou non dans une prestation à visée environnementale, au sein d'un contrat PSE, tient véritablement du casse-tête chinois.¹⁰⁵

Sous-section 3 : Soucis liés à l'inexécution des prestations

De même, si l'absence de précision quant au service rendu met à mal les règles de formation de la convention, il faut également noter que les règles concernant la suite à donner à la convention en cas d'inexécution des prestations doivent être adaptées. Traditionnellement, si le débiteur n'exécute pas son obligation, le créancier malheureux peut, après l'avoir mis en demeure, réclamer en justice l'application de l'article 1184 alinéa 2 du code civil : « *la partie envers laquelle l'engagement n'a point été exécuté, a le choix ou de forcer l'autre à l'exécution de la convention lorsqu'elle est possible ou d'en demander la résolution avec dommages et intérêts* »¹⁰⁶. Le droit belge prévoit la primauté de l'exécution en nature, que ce soit pour une obligation de donner, de faire ou de ne pas faire¹⁰⁷. Quand bien même l'exécution par équivalent, ou paiement de dommages et intérêts par le débiteur à titre de compensation¹⁰⁸, ne « *constitue qu'une sanction de second rang* »¹⁰⁹, une évaluation du dommage devra être réalisée, le cas échéant. Cette estimation de l'inexécution contractuelle doit se faire conformément à l'étendue du service rendu, objet de la convention, chose délicate à entreprendre étant donné les difficultés de singulariser la notion de service.

¹⁰⁴ Voir J. BELISSENT, *Contribution à l'analyse de la distinction des obligations de moyens et des obligations de résultats*, Thèse Montpellier, ed. 2001 ; A. BENABENT, *Droit Civil – Les obligations*, Montchrestien, 2005, 10^{ème} ed, n°406 et s.

¹⁰⁵ La problématique des obligations de moyen et de résultat sera détaillée plus en profondeur dans la partie concernant les paiements PAC. Voir *infra*.

¹⁰⁶ Art. 1184 du Code civil.

¹⁰⁷ Cass., 6 mars 1919, *Pas.*, 1919, I, p. 80. ; Cass., 14 avril 1994, *Pass.*, 1994, I, n° 179.

¹⁰⁸ X. THUNIS, « L'obligation en nature de l'obligation contractuelle », in : *Les effets du contrat, Droit des obligations II*, T. II, Faculté de droit de Namur, 2012, p. 31.

¹⁰⁹ P. WERY, « L'exécution en nature des obligations contractuelles », in : *Les obligations contractuelles*, éd. Du Jeune Barreau, Bruxelles, 2000, p. 347.

Sous-section 4 : Utilité et justice, valeurs fondamentales

Par ailleurs, la mise en œuvre du PSE à travers le droit en tant qu'instrument contractuel suppose également qu'il respecte les deux valeurs qui dominent le droit des contrats, à savoir l'utile et le juste. Ainsi que l'ont très clairement souligné certains auteurs¹¹⁰, l'utile et le juste sont des concepts fondamentaux, piliers du droit des contrats. L'utilité sert à favoriser le progrès économique et social à travers une série de principes liés à la sécurité juridique et le respect de la confiance légitime du créancier.¹¹¹ Toutefois, le contrat ne sera efficace que s'il est juste, en ce sens que l'échange opéré reste proportionné et les parties faibles sont protégées.¹¹² S'interroger sur la quête du juste et de l'utile en droit de l'environnement a ainsi poussé certains auteurs¹¹³ à réfléchir sur l'identité de la personne à rémunérer dans le cadre d'un PSE. Etant donné les incertitudes concernant le service rendu et sa valeur, déterminer quel agriculteur sera choisi peut également relever du casse-tête. Cela peut mener, de plus, à certains choix pervers selon lesquels ce serait l'agriculteur possédant des terres au potentiel environnemental le plus élevé qui serait approché pour conclure un contrat PSE. La FAO a justement condamné cette pratique en ce sens qu'elle aboutissait à la désignation de l'agriculteur dont les pratiques nuisaient le plus à l'environnement au détriment de ceux qui respectaient déjà la nature.¹¹⁴ Le risque serait dès lors de laisser certains agriculteurs user volontairement de pratiques polluantes afin de recevoir des paiements pour y mettre un terme.

Section 3 : Le consentement des parties

Sous-section 1 : L'erreur

Si l'objet du contrat peut poser problème en matière de PSE, le consentement des parties, condition fondamentale posée par l'article 1108 du code civil, est également susceptible de causer certaines difficultés. La question de la rémunération du prestataire de services environnementaux suppose nécessairement un consentement libre et éclairé de la part du

¹¹⁰ J. FLOUR et J.-L. AUBERT, *Droit civil – Les obligations*, t. I, 7e éd., pp. 60-78, n° 94-128 ; J. GHESTIN, *Le contrat : formation*, Traité de droit civil sous la direction de J. GHESTIN, t. II, 2e éd., Paris, *L.G.D.J.*, 1988, p. 20 et s., spéc. p. 24

¹¹¹ M. COIPEL, *Éléments de la théorie générale des contrats*, Kluwer, Bruxelles, 2009, p. 15.

¹¹² *Ibidem*.

¹¹³ A. LANGLAIS, « Les Paiements pour services environnementaux, une nouvelle forme d'équité environnementale pour les agriculteurs ? », *op.cit.*, p. 10.

¹¹⁴ FAO, *The State of Food and Agriculture - Paying Farmers for environmental services*, *op.cit.*, p. 8 et 90.

cocontractant public ou privé.¹¹⁵ Selon LAURENT : « *il n'y a point de convention sans consentement, par l'excellente raison que le contrat n'est autre chose qu'un concours de consentements ; là où personne ne consent, il ne peut être question d'une obligation : il n'y a rien, c'est le néant* ». ¹¹⁶ Or, il peut arriver que dans certaines situations particulières, la convention puisse être considérée comme n'ayant pas été correctement établie étant donné que le consentement d'un des cocontractants était affecté d'un vice.¹¹⁷ Il est intéressant de noter que DOMAT précisait déjà en son temps que : « *les conventions étant des engagements volontaires, qui se forment par le consentement, elles doivent être faites avec connaissance et avec liberté, et si elles manquent de l'un ou de l'autre de ces caractères, comme si elles sont faites par erreur ou par force, elles sont nulles* » ¹¹⁸. Or, au vu des difficultés terminologiques, sémantiques, scientifiques et sociétales dont fait preuve la notion de service dans le cadre des PSE, il est tout à fait envisageable que les parties à un tel contrat puissent voir leurs consentements viciés, du fait de leur ignorance. Dès lors, les articles du code civil et doctrines juridiques liés au concept d'erreur, définie comme une représentation fausse ou inexacte de la réalité¹¹⁹, pourraient s'appliquer.¹²⁰ L'erreur *in corpore*¹²¹, notamment, portant justement sur l'identité de l'objet de l'obligation, à partir du moment où elle est substantielle, commune et excusable, pourrait être invoquée par une partie pour obtenir la nullité relative du contrat.

Sous-section 2 : Une négociation finalement limitée

De même, il a été dit¹²² que le montant du PSE¹²³ était déterminé à l'issue d'une négociation plus ou moins équilibrée entre les différents acteurs du programme. Cette négociation peut n'être qu'une façade si le service est difficile à caractériser. Effectivement, si les différentes parties n'arrivent pas à visualiser l'étendue du service à rendre, il est tout à fait possible que « *l'offre de rémunération soit clairement en-deçà de la valeur du service rendu* »¹²⁴. Au niveau philosophique, l'idée de justice, de sécurité juridique et de protection des parties

¹¹⁵ X. THUNIS, « L'obligation en nature de l'obligation contractuelle », in *Les effets du contrat, op. cit.*, p. 41.

¹¹⁶ F. LAURENT, *Principes de droit civil*, Bruxelles, Bruylant, 1875, t. XV, p. 531, n° 463.

¹¹⁷ J. GHESTIN, *Le contrat : formation*, op. cit., 2^e éd., p. 398, n° 362.

¹¹⁸ J. DOMAT, *Les lois civiles dans leur ordre naturel, le droit public, et legum delectus*, Partie 1, Liv. 1, I, II, 2.

¹¹⁹ H. DE PAGE, *Traité*, 3^{ème} éd, t. I, Bruxelles, Bruylant, 1962, p. 48, n° 37.

¹²⁰ Articles 1109 et 1110 du code civil.

¹²¹ X. THUNIS, « L'obligation en nature de l'obligation contractuelle », in *Les effets du contrat, op. cit.*, p. 42.

¹²² Voir *supra*. Notamment : A. KARSENTY, *Coupler incitation à la conservation et investissement, Paiements pour services environnementaux et développement*, Perspective, Cirad, n°7, 2011.

¹²³ Et en particulier sa partie incitative.

¹²⁴ A. LANGLAIS, « Les Paiements pour services environnementaux, une nouvelle forme d'équité environnementale pour les agriculteurs ? », *op.cit.*, p 11.

faibles est mise à mal.¹²⁵ Au niveau juridique, seule la lésion, entendue comme étant « *le préjudice résultant d'un déséquilibre ou d'une disproportion importante entre les prestations réciproques des parties contractantes* »¹²⁶ pourrait aider la partie préjudiciée dans le cadre d'un contrat PSE. Toutefois, n'étant pas applicable dans ce cas précis, puisqu'elle n'est prévue par le code civil que dans certaines hypothèses¹²⁷, une réflexion juridique sur les possibilités de réduire ce constat préoccupant pour la sécurité juridique devrait être mise en œuvre.

Chapitre 2 : Liens entre PSE et principes du droit de l'environnement

L'article 191, § 2 du traité sur le fonctionnement de l'Union Européenne énonce les principes majeurs du droit de l'environnement : les principes de précaution, de prévention, de correction par priorité à la source des atteintes à l'environnement et du pollueur-payeur.¹²⁸ S'il s'agit avant tout de grands objectifs abstraits à la portée juridique actuellement plutôt limitée¹²⁹, il n'en demeure pas moins qu'ils peuvent afficher des liens intéressants avec la logique PSE. Les principes du pollueur-payeur et de précaution seront analysés dans les prochaines lignes.

Section 1 : Le principe pollueur-payeur

Principe phare de la politique européenne environnementale, le principe du pollueur-payeur trouve sa genèse dans les travaux de l'OCDE réalisés en 1972 concernant les principes directeurs relatifs aux aspects économiques et politiques de l'environnement sur le plan international.¹³⁰ Repris par la suite dans la Déclaration de Rio de 1992, il y est défini comme étant un principe selon lequel : « *Les autorités nationales devraient s'efforcer de promouvoir l'internalisation des coûts de production de l'environnement et l'utilisation d'instruments économiques, en vertu du principe selon lequel c'est le pollueur qui doit, en principe, assumer*

¹²⁵ J. GHESTIN, *Le contrat : formation*, op. cit., 2^e éd., p. 398, n° 362.

¹²⁶ X. THUNIS, « L'obligation en nature de l'obligation contractuelle », in *Les effets du contrat*, op. cit., p. 51.

¹²⁷ Voir notamment les articles 1305, 1676, 1907ter, 783, 887 ou encore 1885 (maintenant article 32 du code des sociétés) du Code civil.

¹²⁸ Article 191, § 2 du traité sur le fonctionnement de l'Union Européenne. Le principe d'intégration des préoccupations environnementales dans d'autres politiques est placé quant à lui à l'article 11 du TFUE.

¹²⁹ F. HAUMONT, *Droit du développement durable*, Syllabus, Faculté de droit de l'université catholique de Louvain-la-Neuve, 2013, p. 160.

¹³⁰ Recommandation du Conseil du 26 mai 1972 sur les principes directeurs relatifs aux aspects économiques des politiques de l'environnement sur le plan international, C(72) 128 (final), O.C.D.E., 1972.

le coût de la pollution, dans le souci de l'intérêt public et sans fausser le jeu du commerce international et de l'investissement »¹³¹. Fruit de la théorie économique des externalités, le principe suppose que les externalités négatives issues de la production et de la consommation des biens et services soient internalisées dans le prix de ceux-ci.

Les programmes de paiements environnementaux issus des logiques PSE et pollueur-payeur ont en commun d'être des instruments économiques à visée environnementale basés sur le marché. Les similitudes s'arrêtent là, car si les deux instruments répondent à un même objectif, la logique sous-jacente des mécanismes diffère.

Le principe du pollueur-payeur ou P-P-P repose sur l'idée que le pollueur doit assumer financièrement les coûts environnementaux issus de ses pratiques. Les mécanismes basés sur ce principe « *sanctionnent les performances environnementales qui sont inférieures à la norme socialement acceptée* »¹³². Une des traductions quasi littérale du P-P-P est la fiscalité environnementale. L'impôt, décidé de manière unilatérale par le législateur, s'abat sur les établissements ou les personnes qui dégradent la nature, de manière à ce que ces derniers internalisent le coût de la lutte contre la pollution qu'ils émettent. Le principal reproche qui est généralement adressé aux éco-taxes tient au fait que la dégradation des écosystèmes mute en un droit de polluer à partir du moment où le contrevenant paie. Cette problématique est exacerbée par la manne financière considérable que représente cette fiscalité environnementale pour les autorités publiques.¹³³

L'on a déjà souligné les difficiles questions de compatibilité entre fiscalité environnementale et systèmes PSE.¹³⁴ Le pilier fondamental de ces derniers est le consentement volontaire des deux parties au contrat. Comment justifier une imposition obligatoire sur base d'une philosophie environnementale marquée par le volontarisme ? Si l'Etat finance ses programmes environnementaux utilisant la terminologie PSE, par des éco-taxes, peut-on toujours affirmer que l'on se trouve dans les limites d'un paiement pour services environnementaux, alors même que le soi-disant bénéficiaire du service a été obligé de mettre la main au portefeuille ? Quand bien même, ainsi que le soulignait déjà HAHN en 1967,

¹³¹ Principe 16 de la Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement durable du 16 juin 1992.

¹³² OCDE, « Renforcer les mécanismes de financement de la biodiversité » in *Des politiques meilleures pour une vie meilleure*, 2014, p. 64.

¹³³ J. UNTERMAIER, « Le droit de l'environnement. Réflexions pour un premier bilan », *Année de l'environnement*, 1980, p. 116.

¹³⁴ Voir *supra*.

« l'utilisation effective de ces instruments de marché tend à s'éloigner du rôle que les économistes leur ont dévolu »¹³⁵, considérer que la fiscalité environnementale, à l'instar du principe pollueur-payeur, est un moyen de mettre en place des systèmes PSE, revient à dénaturer fondamentalement la notion-même de PSE, en lui donnant un sens que les spécialistes économiques de l'environnement, aux origines du mécanisme, ne lui avaient pas dévolu.

Quoi qu'il en soit, certains auteurs parlent aujourd'hui d'un renversement du principe pollueur-payeur pour qualifier le développement de la logique PSE.¹³⁶ Cette dernière prévoit effectivement de récompenser les performances environnementales qui dépassent les exigences de base. Le principe est transformé en bénéficiaire-payeur où l'agent est rémunéré justement parce qu'il ne dégrade pas la nature. Une récompense lui est accordée pour qu'il renonce à un impact négatif sur les écosystèmes. Cela peut sembler difficilement concevable avec le P-P-P puisque celui-ci, par sa fonction curative, peut servir de base à la responsabilité environnementale et par là, à la réparation-même du dommage.¹³⁷ Poussée à l'extrême, cette remise en cause du principe pollueur-payeur pourrait mener à des comportements cupides et contre-productifs pour l'environnement de la part des producteurs de services environnementaux.¹³⁸ Ceux-ci pourraient effectivement organiser de véritables « demandes de rançon » en réclamant des montants toujours plus élevés pour préserver le système, au risque de voir tous les avantages obtenus, détruits.

Si on peut les considérer comme la négation du P-P-P, d'autres spécialistes mettent toutefois en avant les qualités de complémentarité qu'affichent les PSE par rapport au principe pollueur-payeur.¹³⁹ Ainsi, « le jumelage de ces deux approches dans une société pourrait

¹³⁵ R. HAHN, « Economic prescriptions for environmental problems: how the patient followed the doctor's orders », *The Journal of Economic Perspectives*, 3 (2), 1989, pp. 95-114.

¹³⁶ J.-P. LEDANT, *Acheter les services de la nature ? Une analyse des paiements de services environnementaux*, ETOPIA, Centre d'animation et de recherche en écologie politique, décembre 2008, disponible sur www.etopia.be ; J.-L. PEYRAUD, P. CELLIER, (e.a.), *Réduire les pertes d'azote dans l'élevage : expertise scientifique collective*, QUAE, Versailles, 2014, p. 138.

¹³⁷ Commission européenne, Communication 93/C 149/08 de la Commission au Conseil, au Parlement européen et au Comité économique et social : « Livre vert sur la réparation des dommages causés à l'environnement », L.O., J.O., 29 mai 1993.

¹³⁸ Voir : R. PIRARD, R. BILLE et T. SEMBRES, 2010, *Questioning the theory of Payments for Ecosystem Services (PES) in light of emerging experience and plausible development*, Collection "Analyses", IDDRI, Paris, p. 14.

¹³⁹ OCDE, *La fourniture de biens publics agro-environnementaux par l'action collective*, Editions OCDE, 2013, p. 312 ; K. MAYRAND et M. PAQUIN, *Le paiement pour les services environnementaux : étude et évaluation des systèmes actuels*, *op.cit.*, p. 6.

permettre de grands avantages environnementaux »¹⁴⁰. D'un côté, le principe pollueur-payeur s'exerce par la contrainte économique mise en place par des régulations du secteur public et semble surtout efficace pour limiter la pollution émise par de gros établissements. De l'autre côté, la philosophie PSE renforce le rôle du secteur privé où il est plus aisé et productif de négocier des incitations environnementales avec des petits producteurs.

Comme tient finalement à le souligner PIERMONT : « *Tout l'enjeu réside dans la mise en œuvre du principe bénéficiaire-payeur sans remettre en cause celui de pollueur-payeur, en articulant l'instrument PSE avec les politiques publiques en vigueur afin de rester dans le cadre défini par le droit* ». ¹⁴¹ La décision de mettre en œuvre tel ou tel mécanisme dépendra, en définitive, des choix politiques, de l'angle d'approche sélectionné par les autorités en matière environnementale et des ressources naturelles à protéger. ¹⁴²

Section 2 : Le principe de précaution

Certains auteurs¹⁴³ affirment que le recours au principe de précaution pourrait justifier, expliquer ou du moins compenser les incertitudes découlant des limites actuelles de la science concernant les services dans le cadre des PSE. Repris dans la déclaration de Rio sur l'environnement et le développement du 14 juin 1992¹⁴⁴, le principe de précaution est libellé comme suit : « *Pour protéger l'environnement, des mesures de précaution doivent être largement appliquées par les états selon leurs capacités. En cas de risque de dommages graves ou irréversibles, l'absence de certitude scientifique absolue ne doit pas servir de prétexte pour remettre à plus tard l'adoption de mesures effectives visant à prévenir la dégradation de l'environnement* ».

Le code wallon de l'environnement a repris dans son corpus le principe, donnant toutefois une définition plus stricte. Il s'agit du « *Principe selon lequel l'absence de certitudes scientifiques*

¹⁴⁰ M. BARIL-GILBERT, *Stratégie de valorisation des biens et services environnementaux en milieu agricole*, essai de droit de l'environnement, Université de Sherbrooke, 2013, disponible sur <http://www.usherbrooke.ca/>.

¹⁴¹ L. PIERMONT, « Les paiements pour préservation des services écosystémiques comme outil de conversation de la biodiversité – Cadres conceptuels et défis opérationnels pour l'action », *Les cahiers de Biodiv 2050*, n° 1, 2014.

¹⁴² Voir V. VOJTECH, *Les mesures prises face aux problèmes agro-environnementaux*, éditions OCDE, Paris, 2010.

¹⁴³ A. LANGLAIS, « Les Paiements pour services environnementaux, une nouvelle forme d'équité environnementale pour les agriculteurs ? », *op.cit.*, p 12.

¹⁴⁴ Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement durable de 16 juin 1992.

ne doit pas retarder l'adoption de mesures effectives et proportionnées visant à prévenir un risque de dommages graves et irréversibles à l'environnement à un coût socialement et économiquement acceptable ».¹⁴⁵

Pourrait-on considérer que la dégradation des écosystèmes due aux pratiques agricoles néfastes affiche un niveau d'incertitude telle qu'elle pourrait, le cas échéant, justifier l'adoption de mesures de protection à l'encontre de risques qui ne seraient même pas probabilisables ?¹⁴⁶ En d'autres termes, la volonté de recourir aux paiements pour services environnementaux dans le but de sauvegarder des services rendus par la nature, aux contours pourtant incertains, pourrait-elle se justifier sur base du principe de précaution ? Rien n'est moins sûr. Si la seule éventualité d'un risque pour les écosystèmes légitime évidemment l'adoption d'instruments qui pourraient éviter son occurrence, il ne faut pas oublier que, corollairement, le principe de précaution « *condamne la précipitation en incitant à retarder l'exécution des projets dont les risques n'auraient pas été suffisamment identifiés* »¹⁴⁷. Il existe non seulement des incertitudes portant sur l'identification et l'ampleur du service écosystémique mais également sur les impacts envisageables ou inconnus des services rendus par les agriculteurs. Le principe de précaution est à double tranchant en ce qu'il pourrait également, dans certains cas, prendre la forme d'une véritable « obligation de s'abstenir »¹⁴⁸ et empêcher dès lors la création d'un programme de paiements incitatifs encourageant des agriculteurs à adopter des pratiques nouvelles, et ce au motif que les-dites pratiques n'ont pas encore fait leurs preuves, et pourraient même faire plus de mal que de bien.

¹⁴⁵ Article D.3, 1° du Code wallon de l'environnement. Le principe est plus stricte en ce sens qu'il permet le recours à des instruments visant à prévenir des dommages environnementaux seulement si cela ne coûte pas trop cher à ceux qui les mettent en oeuvre. Cela est contestable puisque le principe de précaution devrait être absolu.

¹⁴⁶ J.-L., FAGNART, "Principe de précaution et responsabilité civile", in : *Regards croisés sur le Principe de précaution*, Anthemis, Limal, 2011, pp. 9-36.

¹⁴⁷ N. de SADELEER, Droit de l'environnement, Syllabus, Faculté de droit de l'Université catholique de Louvain-la-Neuve, p. 57.

¹⁴⁸ Commission européenne, Communication de la Commission sur le recours au principe de précaution, Bruxelles, le 2 février 2000.

Chapitre 3 : Les Paiements PAC

Force est de constater que la mise en place de programmes PSE ne peut se faire sans poser d'importantes questions juridiques, tant au niveau du droit contractuel qu'au niveau des grands principes juridiques du droit de l'environnement. La philosophie des paiements pour services environnementaux est toutefois marquée, on l'a déjà souligné, par un succès toujours grandissant. Les politiques européennes ne sont pas en reste et la terminologie particulière des PSE commence doucement mais sûrement à contaminer les actes issus des autorités communautaires.

Alors que les coûts de l'inaction et de la dégradation des services rendus par la nature pourraient représenter jusqu'à 7% du PIB mondial en 2050¹⁴⁹, l'Europe n'a d'autre choix que d'améliorer l'intégration des préoccupations environnementales dans ses politiques. Cette nécessité s'est manifestée il y a peu dans le 7^{ème} programme en matière d'environnement de l'UE¹⁵⁰ qui cherchait à encourager *« la transition vers une économie verte et de tendre vers une dissociation totale de la croissance économique et de la dégradation de l'environnement »*¹⁵¹. Cet acte *« reflète l'engagement de l'Union de devenir une économie verte inclusive, qui garantisse croissance et développement, préserve la santé et le bien-être de l'homme, fournisse des emplois dignes de ce nom, réduise les inégalités, investisse dans la biodiversité et la protège, y compris les services écosystémiques¹⁵² qu'elle fournit, pour sa valeur intrinsèque et sa contribution au bien-être de l'homme et à la prospérité économique »*¹⁵³.

Par ailleurs, au fil des années, tâchant de concilier les progrès économiques et les performances écologiques, la Politique Agricole Commune s'est adaptée. En 2008, lors du bilan de santé de la PAC¹⁵⁴, la Commission Européenne a souligné les six nouveaux défis de demain. Parmi ceux-ci, quatre sont directement liés à la protection de l'environnement. Il s'agit de la biodiversité, la gestion de l'eau, les énergies renouvelables et la lutte contre le

¹⁴⁹ B. CHEVASSUS-AU-LOUIS, *Approche économique de la biodiversité et des services liés aux écosystèmes*, Paris, La documentation française, n°18, 2009.

¹⁵⁰ Décision n° 1386/2013/UE du Parlement européen et du conseil du 20 novembre 2013 relative à un programme d'action générale de l'Union pour l'environnement à l'horizon 2020 « Bien vivre, dans les limites de notre planète », JO L 354/171.

¹⁵¹ Préambule du 7^{ème} programme, point 17.

¹⁵² Nous soulignons.

¹⁵³ Annexe du 7^{ème} programme, point 10.

¹⁵⁴ Bilan santé de la Politique Agricole Commune, Commission européenne, 20 novembre 2008.

changement climatique. Ces nouveaux défis mettent en exergue la volonté toujours plus marquée des instances européennes de faire une place à l'écologie.

Si les dispositifs organisés au sein de la PAC introduisent de plus en plus une dimension environnementale, la question est de savoir s'ils pourraient favoriser la fourniture de services environnementaux et dès lors être qualifiés de PSE. Si beaucoup considèrent traditionnellement que les paiements PAC sont des PSE, la question se pose étant donné que les mécanismes organisés par la Politique Agricole Commune ont, à l'origine, été élaborés sans aucune référence aux services écosystémiques et environnementaux.

Après un bref récapitulatif de l'histoire de la PAC et ses réformes, nous analyserons les nouveaux règlements européens organisant les aides post 2013 afin de déterminer s'il s'agit de PSE. Seules les aides directes et les mesures agro-environnementales seront analysées dans cette étude.¹⁵⁵

Section 1 : Genèse des préoccupations environnementales dans la PAC et réformes successives

L'environnement n'était pas le but premier de la politique agricole commune au sortir de la seconde guerre mondiale puisqu'elle avait été mise en place dans l'intention « *d'accroître la productivité de l'agriculture en développant le progrès technique, en assurant le développement rationnel de la production agricole ainsi qu'un emploi optimum des facteurs de production, notamment de la main d'œuvre* ». ¹⁵⁶ Des objectifs d'autosuffisance alimentaire et de restructuration des exploitations agricoles européennes ont ainsi justifié l'élaboration d'un programme agricole entièrement tourné vers la production intensive au détriment de la biodiversité. Au milieu des années 80, un budget alloué à la PAC de moins en moins stable et soutenu, conjugué aux critiques des scientifiques et organisations mondiales pour la préservation de l'environnement quant à une politique agricole surproductrice et irréfléchie, ont forcé la communauté européenne à revoir son modèle agricole. ¹⁵⁷ Des premières mesures

¹⁵⁵ Pour une analyse des autres mécanismes de financement de la PAC, et notamment des aides Natura 2000 (un mot en sera toutefois dit dans la conclusion), voir : Ch.-H. BORN et F. HAUMONT, *Vers une gestion plus durable des espaces ruraux? Actualités du droit rural*, Larcier, Bruxelles, 2013.

¹⁵⁶ Art. 39§1 du Traité de Rome.

¹⁵⁷ Voir N. de SADELEER et C.-H. BORN, *Droit international et communautaire de la biodiversité*, Paris, Dalloz, p. 29 et s.

relativement limitées et timides furent alors mises sur pied par les autorités européennes dès 1985.¹⁵⁸

La première rencontre entre PAC et environnement date de 1992 lors de la réforme Mc Sharry. Etape essentielle et radicale puisqu'il s'agit du point de départ de l'ensemble des quatre autres réformes qui ont modifié et structuré les premier et second piliers de la PAC afin d'aboutir au système agricole européen que nous connaissons aujourd'hui.

Sous-section 1 : Le premier pilier, les aides directes

Présentons en quelques mots les cadres juridiques européen (§1) et wallon (§2) des aides PAC du premier pilier.

§1^{er} : Cadre européen

Avant 1992, le premier et principal pilier de la PAC avait pour objectif une politique de soutien par les prix destinée à assurer une production agricole en hausse. Etant donné les tensions internationales avec les USA, reprochant les prix excessifs de la PAC par rapport aux cours mondiaux, fut alors adopté l'accord dit de « Blaire House II »¹⁵⁹ qui correspondait en fait à l'Accord sur l'agriculture¹⁶⁰ manifestant l'ambition des états-membres de réduire les soutiens financiers aux agriculteurs. La baisse des aides fut ainsi compensée par un système d'assistances financières directes aux producteurs qui pouvaient être octroyées si elles remplissaient les conditions exigées pour pouvoir faire partie de la « boîte verte ».¹⁶¹ A cette date, la PAC avait alors « *abandonné le tandem prix agricole élevé et mesures automatiques*

¹⁵⁸ Règlement du 12 mars 1985 concernant l'amélioration de l'efficacité des structures de l'agriculture, *J.O.C.E.* du 30 mars 1985, n° L 93. A noter que les réactions des divers états européens furent différentes quant à la mise en œuvre des nouvelles mesures environnementales. Si pour l'Angleterre, il s'agissait d'une voie royale pour préserver les campagnes agricoles menacées par l'invasion urbaine, la France considérait au contraire que l'augmentation des préoccupations écologiques était un risque non acceptable pour la production agricole. Voir : M. BONIN, O. AZNAR (e.a.), *Les mesures agri-environnementales favorisent-elles la fourniture de services écosystémiques ? Contribution de trois études de cas (Auvergne, Réunion, Guadeloupe)*, Société Française d'Economie Rurale, SFER, 7èmes Journées de la Recherche en Sciences Sociales (JRSS), Angers, France, 11-12 décembre 2013, p. 7. Pour une analyse plus poussée de l'histoire de la PAC, voir : V. ADAM, « La réforme de la PAC » in : *La PAC en mouvement, évolution et perspectives de la PAC*, l'Harmattan, 2010, p. 37.

¹⁵⁹ M. BENTOLILA, « PAC et négociations commerciales internationales » in *La nouvelle politique agricole commune*, La documentation française, n° 723, 1994, p. 39.

¹⁶⁰ Accord sur l'agriculture, JOCE n° L. 336/22 du 23 décembre 1994.

¹⁶¹ Art. 1^{er} de l'annexe de l'Accord sur l'agriculture.

*de soutien comme élément principal de régularisation du marché pour suivre le système américain des deficiency payments*¹⁶² »¹⁶³.

En 1999, dans le cadre de l'agenda 2000, les accords de Berlin ont généré le règlement n° 1259/1999 du Conseil du 17 mai 1999 établissant des règles communes pour les régimes de soutien direct dans le cadre de la PAC¹⁶⁴ et prévoyant la possibilité de la mise en œuvre d'une éco-conditionnalité facultative pour les états-membres.¹⁶⁵

Faisant suite à l'agenda 2000, les accords de Luxembourg également appelés « réforme Fischler de 2003 » furent extrêmement importants. Tout d'abord, la nouvelle PAC, par l'intermédiaire du règlement n° 1782/2003¹⁶⁶ introduit la notion de « découplage des aides »¹⁶⁷ qui signifie la séparation entre le montant de l'aide et la production. Les primes reçues sont maintenant liées à une référence historique, c'est-à-dire conformément aux trois années précédentes.¹⁶⁸ Deuxièmement, la PAC prévoit désormais le système de conditionnalité des aides. L'article 3 énonce ainsi que : « *Tout agriculteur percevant des paiements directs est tenu de respecter les exigences réglementaires en matière de gestion (concernant la santé, l'environnement et le bien-être des animaux) visées à l'annexe III, conformément au calendrier fixé dans cette annexe, ainsi que les bonnes conditions agricoles et environnementales ou BCAE établies à l'article 5. L'autorité nationale compétente fournit à l'agriculteur la liste des exigences réglementaires en matière de gestion et des bonnes conditions agricoles et environnementales à respecter* ». ¹⁶⁹ En d'autres termes, l'agriculteur voulant obtenir des aides directes découplées aura dorénavant l'obligation de respecter les normes obligatoires et les BCAE, formant la conditionnalité agricole. Il est intéressant de

¹⁶² C'est à dire des prix agricoles fixés à des niveaux plus bas et plus proches du marché mondial avec une compensation des pertes de revenus par des aides directes versées au stade de la production (paiements compensatoires).

¹⁶³ V. ADAM, « La réforme de la PAC » in *La PAC en mouvement, évolution et perspectives de la PAC*, op. cit., p. 40.

¹⁶⁴ Règlement n° 1259/1999 du Conseil du 17 mai 1999 établissant des règles communes pour les régimes de soutien direct dans le cadre de la PAC.

¹⁶⁵ Art. 3 : (...) les Etats-membres prennent les mesures environnementales qu'ils jugent appropriées (...) Ces mesures peuvent consister : à subordonner les aides à des engagements agro-environnementaux, en des exigences environnementales générales (...).

¹⁶⁶ Règlement n° 1782/2003 du Conseil du 29 septembre 2003 établissant des règles communes pour les régimes de soutien direct dans le cadre de la PAC et établissant certains régimes de soutien en faveur des agriculteurs et modifiant les Règlements n° 2019/93, n° 1452/2001, n° 1453/2001, n° 1454/2001, n° 1868/94, n° 1251/1999, n° 1254/1999, n° 1673/2000, n° 2358/71 et n° 2529/2001.

¹⁶⁷ C.-H. ZAKINE, « Les paiements PAC sont-ils des PSE ? » - Analyse, Lettre n) 567, Actualité Juridique, SAF agri'iDées, 13 juin 2014, p. 6 ; P. DUPRAZ et M. PECH, *Quelle politique agri-environnementale?*, op. cit., p. 2.

¹⁶⁸ Art. 38 du règlement n° 1782/2003, op. cit.

¹⁶⁹ Art. 3 du règlement n° 1782/2003, op. cit.

noter que l'agriculteur pourra recevoir ses aides publiques quand bien même il ne produirait rien sur ses terres puisque conformément à la définition de l'activité agricole¹⁷⁰, à partir du moment où il respecte les BCAE sur ses terres, il y a « activité agricole ».

La réforme intermédiaire de 2009 ne modifie pas vraiment le premier pilier en ce qu'elle maintient le versement des aides découplées au respect de la conditionnalité. Toutefois, des précisions sont apportées quant à l'étendue des exigences environnementales à respecter dans le cadre du règlement n° 73/2009¹⁷¹. Ainsi, les agriculteurs souhaitant obtenir les aides directes seront dans l'obligation de respecter l'ensemble des articles des directives et règlements énumérés à l'annexe III du règlement 73/2009. Au niveau des directives visées, il s'agit notamment de dispositions particulières provenant de la Directives Oiseaux, la Directive Habitats, la Directive établissant une politique communautaire dans le domaine de l'eau, la Directive concernant la protection des sols ou encore la Directive Nitrates.¹⁷² La précision des dispositions applicables a ainsi fait dire à certains que les exigences réglementaires, contrairement aux bonnes conditions agricoles et environnementales subsidiairement définies par les états-membres sur base du contenu de l'annexe IV du règlement n° 73/2009, n'étaient finalement qu'une « conditionnalité d'exception »¹⁷³.

La nouvelle PAC post 2013 était attendue au tournant puisque nombreux étaient les Etats-membres qui voulaient sensiblement diminuer l'importance de la PAC dans le budget européen. Au niveau du premier pilier, les négociations ont donné naissance au règlement n° 1307/2013¹⁷⁴ restructurant profondément les paiements directs, lequel présente dorénavant une dimension environnementale améliorée. Le considérant n° 37 l'affirme : « *Un des objectifs de la nouvelle PAC est l'amélioration des performances environnementales par une*

¹⁷⁰ Art. 2 du règlement n° 1782/2003, *op. cit.*

¹⁷¹ Règlement n° 73/2009 du 19 janvier 2009 établissant des règles communes pour les régimes de soutien direct en faveur des agriculteurs dans le cadre de la politique agricole commune et établissant certains régimes de soutien en faveur des agriculteurs, modifiant les règlements n° 1290/2005, n° 247/2006, n° 378/2007 et abrogeant le règlement n° 1782/2003.

¹⁷² Directive n° 79/409/CEE du Conseil, du 2 avril 1979, concernant la conservation des oiseaux sauvages ; Directive 92/43/CEE du Conseil du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages ; Directive concernant la protection des eaux souterraines du 17 décembre 1979 remplacée par la directive n° 2000/6 du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau ; Directive concernant la protection de l'environnement et notamment les sols lors de l'utilisation des boues d'épuration en agriculture du 12 juin 1986 et la Directive du 12 décembre 1991 concernant la protection des eaux contre la pollution par les nitrates à partir de sources agricoles.

¹⁷³ C.-H. ZAKINE, « Les paiements PAC sont-ils des PSE ? » - Analyse, *op. cit.*, p. 8.

¹⁷⁴ Règlement (UE) n° 1307/2013 du 17 décembre 2013 établissant les règles relatives aux paiements directs en faveur des agriculteurs au titre des régimes de soutien relevant de la politique agricole commune et abrogeant le règlement (CE) n° 637/2008 du Conseil et le règlement (CE) n° 73/2009 du Conseil.

composante écologique obligatoire des paiements directs qui soutiendra les parties agricoles bénéfiques pour le climat et l'environnement dans l'ensemble de l'Union »¹⁷⁵.

A l'heure actuelle le paiement direct se décompose en quatre grandes catégories d'aides : le paiement de base, le paiement redistributif, le paiement « vert » et le paiement destiné aux jeunes agriculteurs.

Le paiement de base correspond à l'aide découplée classique octroyée à l'agriculteur qui respecte la conditionnalité (normes règlementaires et exigences BCAE).¹⁷⁶

De son côté, le paiement redistributif, également appelé « surprime aux premiers hectares » correspond à une aide financière octroyée pour les 30 premiers hectares d'un agriculteur¹⁷⁷ et calculée chaque année en multipliant un montant par le nombre de droits au paiement de base activés par l'agriculteur¹⁷⁸. Ce paiement particulier a comme objectif de favoriser une agriculture familiale et écologiquement intensive.¹⁷⁹

En supplément, il peut être accordé une aide complémentaire octroyée aux jeunes agriculteurs désireux de se lancer dans une activité agricole qui ont maximum 40 ans et qui sont devenus chef d'exploitation au maximum cinq ans avant la demande d'aide¹⁸⁰.

Le dernier paiement du premier pilier correspond à un paiement « vert », résultat de la politique de « verdissement » de la PAC. Son versement est soumis à des conditions plus sévères que la conditionnalité et qui sont nommées « Pratiques agricoles bénéfiques pour le climat et l'environnement ». Ces pratiques sont : la diversification des cultures proportionnellement imposée en fonction de l'importance des terres visées¹⁸¹, le maintien des prairies permanentes existantes¹⁸² et l'obligation, également proportionnellement imposée en fonction de l'importance des terres visées, de disposer d'une surface d'intérêt écologique

¹⁷⁵ Considérant n° 37 du règlement n° 1307/2013.

¹⁷⁶ Art. 93 du règlement n° 1306/2003.

¹⁷⁷ Art. 41, §§ 1^{er} et 2, du Règlement n° 1307/2013.

¹⁷⁸ Art. 41, § 4, du Règlement n° 1307/2013.

¹⁷⁹ Art. 57§1^{er} de l'Arrêté du Gouvernement wallon du 12 février 2015 exécutant le régime des paiements directs en faveur des agriculteurs.

¹⁸⁰ Art. 50 du Règlement n° 1307/2013.

¹⁸¹ Art. 44 du Règlement n° 1307/2013.

¹⁸² Art. 45 du Règlement n° 1307/2013. A noter que l'interdiction de labour des prairies permanentes sensibles vise en droit wallon les prairies classées en UG2, UG3 et UG4. Article 45 de l'Arrêté du Gouvernement wallon du 12 février 2015.

correspondant à au moins 5% de l'ensemble des terres agricoles¹⁸³. Ces surfaces d'intérêt écologique sont notamment : les terres laissées en jachère, les terrasses ou encore les particularités topographiques.¹⁸⁴ Ce paiement vert est particulier car ce régime reste obligatoire, contrairement aux MAE du second pilier. Cela signifie trois choses. La première est que les agriculteurs qui bénéficient des paiements de base seront dans l'obligation d'appliquer le verdissement, sous réserve de certaines exceptions¹⁸⁵. Deuxièmement, si l'agriculteur se soumet à cette conditionnalité renforcée, il pourra obtenir jusqu'à 30% de paiement de base en supplément.¹⁸⁶ Enfin, s'il ne respecte pas les nouvelles exigences obligatoires, il risquera d'obtenir un malus sur son paiement de base.¹⁸⁷ Il n'y a donc pas de position neutre. Des mesures transitoires sont toutefois d'application.¹⁸⁸

§2 : Cadre Wallon

En Belgique, la mise en œuvre de la politique des marchés relève de la compétence des Régions¹⁸⁹. Jusqu'il y a peu, ce premier pilier, contrairement au second organisant les MAE¹⁹⁰, était réglé par la loi du 28 mars 1975 relative au commerce des produits de l'agriculture, de l'horticulture et de la pêche maritime.¹⁹¹ Cette loi qui a constitué pendant près de 40 ans le fondement de nombreux arrêtés réglementaires adoptés par le pouvoir exécutif en matière de politique structurelle des marchés a récemment été abrogée par le nouveau Code Wallon de l'Agriculture¹⁹² qui reprend à son compte la réglementation relative au premier pilier¹⁹³.

¹⁸³ Art. 46§1 du Règlement n° 1307/2013.

¹⁸⁴ Art. 46§2 du Règlement n° 1307/2013.

¹⁸⁵ Et notamment l'agriculture biologique. Art. 43§11 du Règlement n° 1307/2013. Nous n'examinons pas toutes les hypothèses liées à la taille des exploitations agricoles.

¹⁸⁶ Art. 47 du Règlement n° 1307/2013.

¹⁸⁷ Voir les art. 24 à 28 du Règlement délégué (UE) N° 640/2014 de la Commission du 11 mars 2014 complétant le règlement (UE) n° 1306/2013 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne le système intégré de gestion et de contrôle, les conditions relatives au refus ou au retrait des paiements et les sanctions administratives applicables aux paiements directs, le soutien au développement rural et la conditionnalité.

¹⁸⁸ Art. 37 du Règlement n° 1307/2013.

¹⁸⁹ Art. 6, § 1er, V de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles inséré par l'article 2 de la loi spéciale du 13 juillet 2001 portant transfert de diverses compétences aux régions et communautés, M.B., 3 août 2011, entrée en vigueur le 1er janvier 2002.

¹⁹⁰ Voir *Infra*.

¹⁹¹ Art. 3, § 1er, 1° de la loi du 28 mars 1975 relative au commerce des produits de l'agriculture, de l'horticulture et de la pêche maritime, M.B., 25 avril 1975.

¹⁹² Article D. 418 du Décret du 27 mars 2014 relatif au Code Wallon de l'Agriculture, M.B. 05.06.2014.

¹⁹³ Article D. 2 du Décret du 27 mars 2014 relatif au Code Wallon de l'Agriculture, M.B. 05.06.2014.

En ce qui concerne le cadre réglementaire interne, le siège de la matière se situe dans le nouvel arrêté du gouvernement wallon du 12 février 2015 exécutant le régime des paiements directs en faveur des agriculteurs¹⁹⁴ qui succède à l'arrêté mis en place en 2006¹⁹⁵.

Sous-section 2 : Le second pilier, le développement rural

§1^{er} : Cadre européen

Le second pilier de la PAC a connu une évolution distincte mais complémentaire. Très tôt¹⁹⁶, il fut marqué par la notion de « multifonctionnalité ». Il s'agissait de reconnaître à l'agriculture une panoplie de fonctions utiles à la société. Comme l'énonce RICHLI : « *En plus de produire des produits agricoles à des prix avantageux et d'assurer aussi efficacement que possible la base alimentaire de la population, il s'agit aussi et de plus en plus de ménager l'environnement, d'entretenir et de maintenir les sites ruraux, de protéger l'espace rural et de créer d'autres prestations de services en vue de compléter le revenu des exploitations agricoles. La rémunération de ces nouvelles tâches ou fonctions n'est plus assurée par les prix des produits agricoles mais plutôt au moyen de paiements directs.* »¹⁹⁷

Si ce concept tend à disparaître dans les années 1990¹⁹⁸, c'est au profit des mesures agri-environnementales mises en place dans le règlement n° 2078/92¹⁹⁹, lors de la réforme de la PAC de 1992. Ces nouvelles MAE avaient pour objectif, selon la Commission : « *de reconnaître le double rôle des agriculteurs en tant que producteurs et protecteurs de l'environnement et du paysage, en les incitant à des pratiques moins intensives et plus respectueuses des contraintes naturelles* »²⁰⁰. Le 4^{ème} considérant du règlement 2078/92 le confirme : « *sur la base d'un régime d'aides approprié, les agriculteurs peuvent exercer une*

¹⁹⁴ Arrêté du Gouvernement wallon du 12 février 2015 exécutant le régime des paiements directs en faveur des agriculteurs.

¹⁹⁵ Arrêté du Gouvernement wallon du 23 février 2006 mettant en place les régimes de soutien direct dans le cadre de la politique agricole commune.

¹⁹⁶ Le concept apparaît pour la 1^{ère} fois dans la Directive n° 268/75 du 28 avril 1975 relative à l'agriculture de montagnes et des zones défavorisées.

¹⁹⁷ P. RICHLI, « Les problèmes juridiques posés par les nouvelles fonctions de l'agriculture », in *L'agriculture multifonctionnelle, aspects juridiques*, Comité européen de droit rural, L'Harmattan, 1999, p. 27.

¹⁹⁸ P. BONNAL, M. BONIN et O. AZNAR, « Les évolutions inversées de la multifonctionnalité de l'agriculture et des services environnementaux », *La revue électronique en sciences de l'environnement, Vertigo*, volume 12, n° 3, 2012, p. 10.

¹⁹⁹ Règlement (CEE) n° 2078/92 du Conseil, du 30 juin 1992, concernant des méthodes de production agricole compatibles avec les exigences de la protection de l'environnement ainsi que l'entretien de l'espace naturel.

²⁰⁰ Communication de la Commission (91) 415 final du 31 octobre 1991.

véritable fonction au service de l'ensemble de la société par l'introduction ou le maintien de méthodes de production compatibles avec des ressources naturelles ou avec les exigences du maintien de l'espace naturel et du paysage »²⁰¹. Contrairement aux aides du premier pilier, le principe ici est d'octroyer des aides provenant de fonds public en contrepartie d'un engagement à respecter des exigences environnementales allant au-delà de la conditionnalité.²⁰²

La réforme de 1999 est fondamentale puisque le second pilier, initialement appelé « Politique des structures », est renommé en « Politique de développement rural »²⁰³. Cette réforme ancre davantage les MAE dans une logique de services environnementaux, ce que nous analyserons *infra*.

Le règlement (CE) n° 1698 / 2005 du Conseil du 20 septembre 2005²⁰⁴ abroge la réglementation de 1999 et rattache le contenu normatif concernant les paiements agro-environnementaux à l'article 39. Ce dernier sera modifié lors de la réforme intermédiaire de 2009²⁰⁵, auquel il a été ajouté que « Les *Etats-membres peuvent mettre un terme à ces engagements, sans que le bénéficiaire concerné soit tenu de rembourser l'aide déjà perçue* »²⁰⁶. Cela a été accueilli diversement et n'a pas manqué de soulever certaines critiques.²⁰⁷

La réforme de fin 2013 est essentielle pour les MAE qui sont élargies au climat et deviennent des MAEC tournées véritablement vers une appréhension de la philosophie et terminologie PSE.²⁰⁸ Le contenu normatif est transféré à l'article 29 du nouveau Règlement n°

²⁰¹ 4^{ème} considérant du règlement n° 2078/92.

²⁰² A noter que l'article 19 du règlement 2078/92 prévoyant le régime "agro-environnemental" provient à l'origine du règlement socio culturel n° 797/85 du 12 mars 1985 concernant l'amélioration des structures de l'agriculture.

²⁰³ Règlement n° 1257/1999 modifié du Conseil du 17 mai 1999 concernant le soutien au développement rural.

²⁰⁴ Règlement (CE) n° 1698 / 2005 du Conseil du 20 septembre 2005 concernant le soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural.

²⁰⁵ Règlement n° 74/2009 du 19 janvier 2009, *J.O.U.E.*, n° L 30 portant modification du règlement (CE) n° 1698/2005 concernant le soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader).

²⁰⁶ Article 39 modifié.

²⁰⁷ A. LANGLAIS, *Chronique d'une mort annoncée de la mesure agro-environnementale à l'issue du Bilan de santé de la PAC : Analyse de l'article 39 paragraphe 3 dernier alinéa du règlement (CE) n° 1698 / 2005 modifié*, avec réponse de J. BAUDRY, DR INRA, Nature, Science et Société, 2011.

²⁰⁸ Voir : Commission européenne, Communication de la Commission au Parlement Européen, au Conseil, au Comité économique et Social Européen et au Comité des Régions, *La PAC à l'horizon 2020: Alimentation, ressources naturelles et territoire - relever les défis de l'avenir* /* COM/2010/0672 final */ : « Il serait utile de continuer de disposer d'un large éventail d'instruments – qu'il s'agisse des investissements et infrastructures, de

1305/2013²⁰⁹ qui prévoit le mécanisme suivant : « *Les paiements agro-environnementaux et climatiques sont accordés aux agriculteurs, aux groupements d'agriculteurs ou aux groupements d'agriculteurs et d'autres gestionnaires de terres qui s'engagent volontairement à des opérations consistant en un ou plusieurs engagements agro-environnementaux et climatiques sur des terres agricoles (...). Les paiements agro-environnementaux et climatiques ne concernent que les engagements qui vont au-delà des normes obligatoires (...). Les engagements seront exécutés sur une période de 5 à 7 ans (...). Les paiements sont accordés annuellement et indemnisent les bénéficiaires pour une partie ou la totalité des coûts supplémentaires et des pertes de revenus résultant des engagements pris (...). Ils peuvent également couvrir les coûts de transaction à concurrence d'une valeur maximale de 20%(...). »*

Une des nouveautés réside ainsi dans la possibilité d'organiser des MAE collectives où plusieurs agriculteurs agissant de concert obtiendraient des primes en contrepartie de leurs engagements environnementaux.²¹⁰

§2 : Cadre Wallon

En droit belge, à l'instar de la Politique des marchés, la Politique de développement rural relève de la compétence des régions.²¹¹ Contrairement au 1^{er} pilier toutefois, aucune législation spécifique en Région wallonne ne constituait une base légale suffisante. Seules deux législations étaient ponctuellement utilisées, la loi du 28 mars 1975 relative au commerce des produits de l'agriculture, de l'horticulture et de la pêche maritime²¹² et la loi du 15 février 1961 portant création d'un Fonds d'investissement agricole²¹³. Etant donné que la

la rémunération des services écosystémiques, du soutien en faveur des zones défavorisées, des mesures relatives à l'environnement et aux changements climatiques, du soutien de l'innovation, du transfert de connaissances et du renforcement des capacités, de la création d'entreprises, du développement social et institutionnel ou de la promotion de méthodes de production en rapport avec les spécificités locales et tenant compte des besoins spécifiques des États membres aux fins d'une efficacité économique accrue ». voir *infra*.

²⁰⁹ Règlement (UE) n° 1305/2013 du 17 décembre 2013 relatif au soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural et abrogeant le règlement (CE) n° 1698/2005 du Conseil.

²¹⁰ Art. 28 §2 et §6 Règlement (UE) n° 1305/2013 du 17 décembre 2013.

²¹¹ Art. 6, § 1er, V de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles inséré par l'article 2 de la loi spéciale du 13 juillet 2001 portant transfert de diverses compétences aux régions et communautés, M.B., 3 août 2011, entrée en vigueur le 1er janvier 2002.

²¹² Voir *infra*.

²¹³ Loi du 15 février 1961 portant création d'un Fonds d'investissement agricole, M.B., 2 mars 1961.

première fut considérée par le Conseil d'Etat comme ne recouvrant pas le second pilier²¹⁴ et que les objectifs européens actuels en matière de développement rural ne se retrouvaient pas dans la seconde²¹⁵, les MAE « *semblaient dépourvues d'une base légale suffisante en droit wallon* »²¹⁶. Cette situation préoccupante pour la sécurité juridique a toutefois été régularisée récemment puisque les MAE, au même titre que les paiements du premier pilier, trouvent aujourd'hui leur base légale dans le nouveau Code wallon de l'agriculture.²¹⁷

En ce qui concerne le cadre réglementaire interne, le siège de la matière se situe dans le nouvel arrêté du gouvernement wallon du 13 février 2014²¹⁸ relatif à l'octroi d'aides agro-environnementales qui succède à l'arrêté mis en place en 2008²¹⁹.

Section 2 : Les paiements PAC, des PSE ?

On l'a affirmé à plusieurs reprises, le PSE, tel que décrit dans cette étude, suppose une démarche contractuelle où les deux parties au contrat consentent volontairement aux obligations réciproques (la fourniture du service en contrepartie du paiement) et où la contrainte réglementaire est absente. Le service attendu doit être précisément et clairement défini et une rémunération incitative de l'agriculteur qui fournit le service environnemental est nécessaire, ce qui exclut *a priori*, les simples indemnités ou compensations.²²⁰

Bien qu'initialement réservés au secteur privé, les programmes PSE n'empêchent nullement l'intervention de la puissance publique²²¹ à partir du moment où les conditions relevées ci-dessus sont réunies.

²¹⁴ Avis L. 45.798/4 du 4 février 2009, projet d'arrêté du Gouvernement wallon « relatif aux indemnités dans les sites Natura 2000 ».

²¹⁵ E. GREGOIRE et A. GREGOIRE, « Cadre juridique du droit de l'environnement pour la production agricole », Rapport national pour la Belgique, Congrès Européen de droit rural, 11-12-13-14 septembre 2013, Université de Lucerne, disponible sur http://www.cedr.org/congresses/luzern/pdf/Commission_II_Belgique.pdf.

²¹⁶ Ch.-H. BORN, « Le régime de subventions agro-environnementales en Région wallonne : un choix pertinent et efficace pour promouvoir une agriculture durable ? », *CDPK*, 2011, p. 162.

²¹⁷ Article D. 2 du Décret du 27 mars 2014 relatif au Code Wallon de l'Agriculture, M.B. 05.06.2014.

²¹⁸ Arrêté du Gouvernement wallon du 13 février 2014 relatif à l'octroi d'aides agro-environnementales et abrogeant l'arrêté du Gouvernement wallon du 24 avril 2008 relatif à l'octroi de subventions agro-environnementales.

²¹⁹ Arrêté du Gouvernement wallon du 24 avril 2008 relatif à l'octroi de subventions agro-environnementales.

²²⁰ Voir *supra*.

²²¹ Intervention qui est parfois même demandée directement par le secteur privé qui se trouve lui-même dans l'impossibilité de gérer efficacement l'ensemble des coûts de transaction et la dispersion des agents ou qui ne parvient pas à mettre en oeuvre une action à grande échelle.

Le dispositif de distribution des aides organisé par la PAC relève justement de l'intervention des autorités publiques et peut être considéré comme un programme d'aides publiques économiques : « *l'aide publique est une mesure des pouvoirs publics tendant à faciliter l'activité d'une personne privée (...) et qui sera qualifiée d'économique si elle vise l'activité d'agents économiques individualisables, contrairement aux aides sociales qui visent les individus pris en leur qualité d'êtres humains* ». ²²² Respectent-elles pour autant les conditions pour pouvoir être qualifiées de PSE ? Analysons à l'aune de ces critères les aides du premier pilier (sous-section 1) et ensuite du second (sous-section 2).

Sous-section 1 : Les paiements du premier pilier, candidats recalés

§1 : La détermination du service

Nous l'avons signalé *supra*, la détermination du service pose de nombreuses questions juridiques dues aux incertitudes scientifiques et sociétales entourant cette notion. La spécification de l'objet du contrat, de même que l'identification du prestataire idoine peuvent être délicates. Si cela mériterait davantage de réflexions, il nous semble toutefois que tel n'est pas le cas avec les aides PAC du 1^{er} pilier. A tout le moins, il peut être dit que les prestations environnementales faisant l'objet de la conditionnalité sont organisées de manière extrêmement pointue et également expliquées de manière compréhensible. L'identification du producteur et de la prestation environnementale visée ainsi que les droits et obligations de l'administration et des agriculteurs sont fixés précisément. Les explications extrêmement détaillées concernant la mise en place des nouvelles surfaces d'intérêt écologique, notamment, en sont une preuve significative. ²²³ Des contrôles et sanctions encadrent également juridiquement le mécanisme. ²²⁴

Signe d'une volonté forte de maximiser l'efficacité des exigences environnementales, la nouvelle PAC a d'ailleurs simplifié dans le premier pilier la liste, afin d'exclure les règles qui ne sont pas assorties d'obligations précises et contrôlables pour les agriculteurs. ²²⁵ Le

²²² A.S. MESCHERIAKOFF, *Droit économique public*, PUF, 1996, n° 141.

²²³ Art. 46 du Règlement n° 1307/2013.

²²⁴ Voir le Titre V du règlement n° 1306//2013 du 17 décembre 2013 relatif au financement, à la gestion et au suivi de la politique agricole commune et abrogeant les Règlements (CEE) n° 352/78, (CE) n° 165/94, (CE) n° 2799/98, (CE) n° 814/2000, (CE) n° 1200/2005 et n° 485/2008 du Conseil.

²²⁵ Commission Européenne, *Réforme de la PAC – Explications de principaux éléments*, MEMO, Bruxelles, 26 juin 2013, p. 8.

considérant n° 54 explique ainsi que : « *Les États-membres devraient être autorisés à mettre en place un régime simple et spécifique pour les petits exploitants agricoles afin de réduire les coûts administratifs (...). Il convient d'introduire des règles qui simplifient les formalités en réduisant, entre autres, les obligations imposées aux petits agriculteurs, telles que celles qui sont liées à la demande de soutien, aux pratiques agricoles bénéfiques pour le climat et l'environnement, à la conditionnalité et aux contrôles.* »²²⁶

Si la détermination du service ne pose, *a priori*, aucun souci dans le cadre du premier pilier, les conditions de paiement incitatif et de démarche contractuelle ne sont toutefois pas remplies.

§2 : La rémunération incitative

Si la dimension environnementale est de plus en plus présente dans le 1^{er} pilier de la PAC depuis 25 ans, cela ne change rien au fait que l'objectif initial de ces aides est d'instaurer un régime de paiements découplés ayant comme logique première de diminuer les prix européens et de soutenir financièrement les agriculteurs. La politique est de marché, économique avant d'être écologique. La finalité de ces aides est d'encourager la production agricole en diminuant la charge financière pesant sur les agriculteurs sans quoi ces derniers, au vu des réglementations toujours plus sévères, seraient dans l'incapacité de développer leurs exploitations.

Même si la nouvelle réglementation utilise le terme « paiement de base », il semble difficile d'y voir une réelle rémunération. Il ne s'agit que d'un « *complément forfaitaire de revenu* »²²⁷, sorte de « *rente attachée à la terre* »²²⁸, qui n'a pas été conçue comme une véritable rétribution. Quand bien même ces aides seraient conditionnées par des exigences environnementales, elles n'ont pas pour but de favoriser la fourniture de services environnementaux. L'absence de terminologie liée aux services environnementaux dans le règlement n° 1307/2013, contrairement à son homologue organisant les MAE est d'ailleurs

²²⁶ Considérant n° 54 du Règlement n° 1307/2013.

²²⁷ C.-H., BORN, P., CASTIAUX, « La conditionnalité environnementale en agriculture : révolution ou vernis écologique ? » in : *Actualités du droit rural – Vers une gestion plus durable des espaces ruraux*, Larcier, Bruxelles, 2013, p. 213.

²²⁸ F. COLLARD-DUTILLEUL, « La nature juridique des droits à paiement unique », *Revue de droit rural*, juin 2005, p. 25. Cette « rente » est estimée en 2015 à 115€ par hectare. Voir le site de la Région wallonne : http://agriculture.wallonie.be/apps/spip_wolwin/rubrique.php?id_rubrique=25.

éloquent. Seul le considérant n° 42²²⁹ utilise de manière timide les termes « bénéfices environnementaux » concernant la conservation des prairies permanentes. L'objectif n'est pas de rémunérer l'agent pour qu'il maintienne intact un écosystème mais de lui fournir une assistance pour qu'il sauvegarde ses activités agricoles nécessaires à la société. Les bienfaits à l'environnement, obtenus par le respect de la conditionnalité dans le premier pilier, ne sont que secondaires.

Ce discours pourrait être nuancé par l'évolution actuelle de la PAC. Le nouveau paiement vert se veut effectivement associé à un nouvel objectif spécifique plus éloigné du simple soutien au revenu de l'agriculteur. Sa mise en place extrêmement récente dans le paysage agricole et l'absence actuelle d'écrit à son sujet nous empêchent pour le moment de déterminer s'il s'agit véritablement d'une rémunération effective. *A priori*, cette nouvelle composante verte ne serait toutefois rien de plus qu'un soutien supplémentaire classique destiné à « *compenser les coûts de production de biens publics pour l'environnement non rémunérés par le marché* »²³⁰. L'indemnisation serait toujours d'actualité, au détriment d'une authentique rétribution.

§3 : La démarche contractuelle

L'élément essentiel du mécanisme PSE est la volonté mutuelle d'engagement. Conclure ou non à l'adhésion des paiements du premier pilier à la logique des paiements pour services environnementaux nécessite dès lors de déterminer si les aides octroyées l'ont été sur base obligatoire ou volontaire, juridiquement parlant, par acte unilatéral ou par contrat.

Le monde de l'engagement et celui de la contrainte peuvent être séparés par une frontière ténue. C'est là que se situe la conditionnalité des aides du premier et du second pilier. La Cour des comptes européenne l'a d'ailleurs confirmé : « *La conditionnalité est sur la ligne de démarcation qui sépare la sanction – pénalisant les agriculteurs qui violeraient des règles contraignantes (principe du « pollueur-payeur ») – de la récompense accordée à ceux d'entre eux qui auraient une action volontaire favorable à l'environnement moyennant la prise*

²²⁹ Considérant n° 42 du Règlement n° 1307/2013.

²³⁰ A. MASSOT, *Premier pilier de la PAC : Paiements directs aux agriculteurs*, Fiches techniques sur l'Union européenne, mars 2015, disponible sur : http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/fr/displayFtu.html?ftuId=FTU_5.2.5.html

d'engagements agro-environnementaux ou de bien-être des animaux. »²³¹ Effectivement, si à la lecture des articles pertinents des règlements relatifs aux paiements directs, il semble évident que ces aides sont octroyées par actes unilatéraux (A), il faut toutefois signaler qu'elles présentent - certes de façon très limitée, contrairement aux MAE - quelques traits contractuels (B).

A. Un régime unilatéral...

Tout d'abord, le régime du premier pilier peut s'analyser comme un régime obligatoire, dans le chef de l'administration, à finalité environnementale. Les aides sont octroyées sous la forme de subventions publiques que l'on peut définir comme étant « *des allocations à fonds perdus, consenties par les pouvoirs publics à des personnes morales de droit public et de droit privé ainsi qu'aux personnes physiques en vue de favoriser le développement d'activités jugées utiles à l'intérêt général* »²³². Les subventions publiques ne sont pas des libéralités mais les contreparties qu'elles supposent ne peuvent être que la recherche de l'intérêt général.²³³

Ensuite, dès lors que le candidat agriculteur a rempli les conditions d'éligibilité et de forme et qu'il a fait une demande d'aide, le versement est accordé de manière automatique. L'administration n'a effectivement aucun pouvoir d'appréciation, sa compétence étant liée.²³⁴ La décision d'octroi de la subvention n'étant dans ce cas, que « *recognitive* » puisque non créatrice de droit.²³⁵ L'acte « *se borne à constater que les conditions fixées par un texte légal ou réglementaire sont réunies, et à reconnaître dès lors à l'intéressé le ou les droits qui résultent, en vertu de ce texte, des conditions ainsi réunies* ». ²³⁶ Ainsi, « *la condition s'impose à l'auteur de l'acte pour prendre sa décision* »²³⁷. Il n'en va pas autrement de l'aide octroyée dans le cadre du premier pilier de la PAC. Un « droit à l'aide » incontestable est reconnu à

²³¹ Cour des comptes européenne, « *La conditionnalité est-elle un politique efficace ?* », rapport spécial n°8/2008, p. 41.

²³² N. VAN DER MAREN, « Les subventions », in *Guide de droit immobilier*, VII, 7, I, I, 2010, p. 1.

²³³ A. S. MESCHERIAKOFF, *Droit public économique*, PUF, 1996, n° 162.

²³⁴ D. RENDERS, Th. BOMBOIS et L. VANSNICK, « La compétence de l'autorité en matière de subvention », in D. RENDERS, *Les subventions*, Bruxelles, Larcier, 2011, n° 151, p. 310.

²³⁵ *Ibid.*, n° 104, p. 281.

²³⁶ J.-M. FAVRESSE, « La théorie du retrait des actes administratifs n'est-elle pas sujette à critiques ? » *R.J.D.A.*, 1971, p. 62.

²³⁷ P. DELVOLLE, « Retrait et abrogation: le cas des actes à objet pécuniaire et des actes obtenus par fraude », note sous C.E. fr., arrêt *Mme SOULIER* du 6 novembre 2002 et C.E. fr., arrêt *Assistance publique-Hôpitaux de Marseille* du 29 novembre 2002, *R.F.D.A.*, 2003, n°10.

l'agriculteur par l'intermédiaire de la section 3 du règlement n° 1307/2013 qui organise précisément « l'activation des droits au paiement ».²³⁸ L'Etat-membre ou la région compétente n'aura pas le choix de refuser ou d'accepter le versement si l'agriculteur-demandeur respecte les exigences et normes propres à la conditionnalité. Comment y voir un contrat puisque le consentement fait défaut dans le chef d'une des deux parties, à savoir l'administration ?

Plus encore, peut-il être dit que le comportement environnemental « obligatoire » de l'agriculteur peut s'analyser comme la fourniture d'un service au sens PSE du terme dès lors qu'il ne fait que respecter le droit ?²³⁹ Est-il véritablement incité à rendre volontairement un service environnemental s'il ne fait que se conformer à un socle normatif de base à savoir, la « normalité environnementale » ?²⁴⁰ COLLARD-DUTILLEUL le précisait d'ailleurs il y a 10 ans déjà : « *Les droits à paiements uniques ne pourront sans doute pas s'analyser comme des contrats dès lors que la contrepartie attendue de l'exploitant qui les reçoit consiste seulement dans le respect de la législation européenne en tout état de cause obligatoire* ».²⁴¹

Le nouveau paiement vert lui-même n'échappe pas à cette analyse car s'il est davantage tourné vers l'environnement, il n'en reste pas moins une subvention unilatérale. Le considérant n° 37 du règlement n° 1307/2013 est d'ailleurs éloquent : « *Il convient que ces pratiques prennent la forme d'actions simples, généralisées, non contractuelles et annuelles qui aillent au-delà de la conditionnalité et qui soient liées à l'agriculture, telles que la diversification des cultures, le maintien des prairies permanentes, y compris les vergers traditionnels dans lesquels les arbres fruitiers sont plantés selon une faible densité dans les prairies, et la mise en place de surfaces d'intérêt écologique. Afin de mieux atteindre les objectifs du verdissement et de permettre son administration et son contrôle efficaces, ces pratiques devraient s'appliquer à l'ensemble de la surface admissible de l'exploitation.* »²⁴²

²³⁸ Art. 32 du règlement n° 1307/2013.

²³⁹ C.-H. ZAKINE, *Paiements pour Services Environnementaux (PSE) en agriculture - Contractualiser pour produire de l'environnement et augmenter ses revenus*, SAF agr'iDées, décembre 2014, pp 10-11.

²⁴⁰ C.-H. ZAKINE, « Les paiements PAC sont-ils des PSE ? » - Analyse, *op.cit.*, p. 21.

²⁴¹ F. COLLARD-DUTILLEUL, « La nature juridique des droits à paiement unique », *Revue de droit rural*, juin 2005, p. 24.

²⁴² Nous soulignons. Considérant n° 37 du règlement n° 1307/2013.

B. ... se teintant de quelques traits contractuels

S'il paraît clair que ces paiements sont octroyés par voie unilatérale, une doctrine minoritaire a toutefois jugé qu'ils pouvaient être considérés comme une catégorie particulière de contrat de service.²⁴³ Il a effectivement été souligné que la conditionnalité des aides était constituée des exigences réglementaires environnementales et des bonnes conditions agricoles environnementales. Si les « exigences réglementaires » renvoient pour leur part à des textes communautaires relatifs à la santé publique, animale, végétale, etc (voir *supra*), les BCAE sont de leur côté définies et mises en place par les Etats-membres eux-mêmes, actuellement sur la base d'un cadre fixé à l'annexe II du règlement 1306/2013.²⁴⁴ Ainsi, il est permis aux Etats-membres d'établir des règles concernant les BCAE qui ne renverront pas aux textes réglementaires mais qui devront pourtant être respectées par l'agriculteur qui désirerait obtenir la totalité des aides directes. Ce qui est étonnant, c'est donc cette possibilité laissée aux Etats-membres de ne pas édicter de textes de nature contraignante pour les BCAE. Le règlement 1306/2013 n'impose effectivement pas que ces règles affichent un caractère juridiquement contraignant de sorte que la seule sanction prévue est la diminution de l'aide. Aucune autre sanction n'est imposée et l'agriculteur conserve finalement une véritable liberté de ne pas respecter les BCAE.

Par conséquent, le manque de contrainte a conduit certains à estimer que les BCAE pouvaient revêtir une autre forme juridique, à savoir des obligations contractuelles. L'agriculteur souhaitant obtenir l'intégralité des aides directes « s'engage », même de façon implicite, à exécuter les normes établies par la Etats-membres concernant les BCAE. Ainsi, « *le respect de cet engagement détermine le paiement d'un soutien public ; en revanche, sa non exécution, partielle ou totale, se traduit uniquement par une réduction, voire une disparition, des sommes versées, de la même manière que l'inexécution ou la mauvaise exécution d'obligations contractuelles, dans un contract synallagmatique, délivre le cocontractant d'exécuter, totalement ou partiellement, sa propre obligation* »²⁴⁵. L'agriculteur se conforme aux normes obligatoires mais accepte d'aller plus loin en respectant d'autres exigences. Il

²⁴³ Groupe Polanyi, *La multifonctionnalité de l'agriculture édition – Une dialectique entre marché et identité*, Synthèses, QUAE, France, 2008 ; L. DURAND, M. CIPIERE, A.-S. CARPENTIER, J. BAUDRY, *Concilier agricultures et gestion de la biodiversité: Dynamiques sociales, écologiques et politiques*, QUAE, France, 2013, pp. 55 à 59.

²⁴⁴ Annexe II du règlement 1306/2013.

²⁴⁵ Groupe Polanyi, *La multifonctionnalité de l'agriculture édition – Une dialectique entre marché et identité*, op. cit., p. 58.

étouffe et améliore l'environnement en « *consentant un effort supplémentaire auquel ne sont pas tenus les autres opérateurs économiques placés dans une situation équivalente* »²⁴⁶. Il s'agirait donc d'un contrat de service particulier, voire même un contrat moral²⁴⁷, déterminé par le consentement de l'agriculteur à se conformer à une série de règles additionnelles non obligatoires à l'origine de la production d'un service et dont l'objet du contrat serait précisément la fourniture de ce service.

Cette analyse n'empêche toutefois pas les aides directes du premier pilier de la PAC de ne pas rentrer dans la catégorie des PSE. La couleur juridique principale de la conditionnalité reste la contrainte. Que les BCAE puissent présenter certaines similitudes avec un contrat n'autorise pas l'agriculteur à ne pas respecter les exigences réglementaires, composantes essentielles de la conditionnalité qui elles restent obligatoires. De plus, il apparaît tout-à-fait illusoire de penser que l'agriculteur dispose d'une véritable liberté d'engagement et d'activation de ses aides directes auxquelles il a droit étant donné la haute nécessité de ces versements financiers pour maintenir son exploitation à flot et éviter de mettre la clé sous la porte.²⁴⁸

§ 4 : Brève conclusion

Au final, si les nouvelles aides du premier pilier tendent incontestablement à diriger l'agriculture vers des modes d'exploitation plus écologiques, il n'en demeure pas moins qu'elles « *restent des instruments d'organisation commune des marchés qui n'ont pas de sens très précis par rapport à la fonction de production et dont les incidences sur le fonctionnement des marchés restent peu prévisibles. Ils ne sont pas non plus conçus pour rémunérer des services environnementaux ou subvenir à des besoins sociaux, même si le règlement n° 1782/2003 (actuellement 1307/2013) offre la possibilité aux Etats-membres de déplacer le curseur vers ces objectifs* »²⁴⁹. Les paiements du premier pilier ne sont pas des PSE en ce sens qu'ils restent majoritairement marqués par une contrainte forte les empêchant d'être qualifiés de contrat. De même, ces paiements n'ont pas pour objectif d'inciter

²⁴⁶ *Ibidem*.

²⁴⁷ L. DURAND, M. CIPIERE, A.-S. CARPENTIER, J. BAUDRY, *Concilier agricultures et gestion de la biodiversité: Dynamiques sociales, écologiques et politiques*, op. cit., p. 22.

²⁴⁸ C.-H., BORN, P., CASTIAUX, « La conditionnalité environnementale en agriculture : révolution ou vernis écologique ? » in : *Actualités du droit rural – Vers une gestion plus durable des espaces ruraux*, Larcier, Bruxelles, 2013, p. 215.

²⁴⁹ D. GADBIN, « Les droits à paiement unique, pour qui, pourquoi? », *Rev. dr. Rural*, 2005, p. 10.

l'agriculteur à fournir un service environnemental, le but premier restant la sauvegarde d'un secteur agricole en déclin.

Sous-section 2 : Les MAE ou PSE en devenir...

§1 : La détermination du service

Si la détermination du service ne pose, *a priori*, aucun problème dans le cadre des aides du premier pilier, tel semble également être le cas en ce qui concerne les mesures agro-environnementales. Il est vrai que le nouveau règlement n° 1305/2013 organisant les MAE n'est pas vraiment explicite quand il prévoit que tout « *engagement* » relatif à une activité agricole peut être soutenu²⁵⁰, dès lors qu'il participe à la concrétisation d'objectifs environnementaux.²⁵¹ En réalité, il laisse aux Etats-membres la charge de définir les diverses catégories de pratiques qui seront soutenues. Si cette liberté est louable en ce qu'elle permet aux Etats de déterminer les aides « *conformément à leurs besoins et priorités nationales, régionales ou locales spécifiques* »²⁵², notons qu'elle permet également la mise en place à la fois d'aides très globales ou très précises ; un manque de rigueur qui pourrait nuire à la réalisation d'objectifs environnementaux relativement bien déterminés.²⁵³

Le régime mis en place par la Région wallonne se distingue toutefois par sa netteté. Dix²⁵⁴ méthodes de production sont établies dans l'annexe 1^{ère} du nouvel arrêté du gouvernement wallon du 13 février 2014²⁵⁵. Il existe deux types d'engagements environnementaux, les « actions générales », fixées par un cahier des charges non modifiable, qui constituent un ensemble de pratiques à l'impact environnemental faible, et des « actions ciblées », au potentiel écologique fort, fixées par un cahier des charges adaptable et requérant un avis conforme.²⁵⁶

²⁵⁰ Art. 28 du règlement n° 1305/2013.

²⁵¹ Le règlement prévoit notamment en son deuxième considérant, que « *la politique de développement rural intègre les grandes priorités exposées dans la communication de la Commission du 3 mars 2010 intitulée "Europe 2020 - Une stratégie pour une croissance intelligente, durable et inclusive"* ».

²⁵² Art. 28 du règlement n° 1305/2013.

²⁵³ Ch.-H. BORN, « Le régime de subventions agro-environnementales en Région wallonne : un choix pertinent et efficient pour promouvoir une agriculture durable ? », *CDPK*, 2011, p. 181.

²⁵⁴ Nous n'examinons pas l'agriculture biologique ici.

²⁵⁵ Annexe 1^{ère} de l'arrêté du gouvernement wallon du 13 février 2014.

²⁵⁶ Art. 26 et 27 de l'annexe 2 de l'arrêté du gouvernement wallon du 13 février 2014.

A travers la nouvelle réforme de la PAC, les autorités communautaires se sont engagées à rendre encore plus simple et compréhensible pour les agriculteurs la mise en place des mesures agro-environnementales.²⁵⁷ Le nouvel article 28 énonce d'ailleurs clairement que : *« les Etats-membres s'efforcent de veiller à ce que les personnes s'engageant à exécuter des opérations au titre de la présente mesure disposent des connaissances et des informations requises pour mettre en œuvre lesdites opérations. Ils peuvent le faire, entre autres, sous la forme de conseils d'experts liés à l'engagement, et/ou en subordonnant l'aide au titre de cette mesure à l'obtention d'une formation appropriée. »*²⁵⁸

La détermination des engagements, les sanctions envisageables, l'organisation administrative, tout est réglé de manière rigoureuse afin de sauvegarder la sécurité juridique. Les éventuels problèmes d'incertitude concernant la notion de service sont donc atténués par une détermination précise du service requis dans le cahier des charges et par un effort des autorités de spécifier les opérations par des évaluations d'experts et par la remise d'informations pertinentes à l'agriculteur.

§2 : La rémunération incitative

Il y a 20 ans, les mesures agro-environnementales pouvaient s'analyser comme des aides « semi-couplées », reflétant *« un arbitrage entre soutien à la production de bien environnemental et soutien au revenu »*²⁵⁹. Pour faire face aux critiques de leurs détracteurs, les MAE furent maintes fois remaniées (voir *supra*). Les réformes ont eu notamment pour objectif de répondre à l'accusation selon laquelle il s'agissait d'un régime à l'écart du marché qui n'intégrait pas le coût du respect des écosystèmes par les agriculteurs dans le coût de la production agricole elle-même. De même beaucoup voyaient à l'époque en ces aides une

²⁵⁷ Art. 5 du Règlement n° 1305/2013. Voir également le considérant n° 12 : *« L'évolution et la spécialisation de l'agriculture et de la foresterie ainsi que certains défis auxquels font face les micro- et les petites et moyennes entreprises (PME) dans les zones rurales exigent un niveau approprié de formation technique et économique ainsi qu'un renforcement des capacités en termes d'accès et d'échange des connaissances et informations, y compris à travers la diffusion des meilleures pratiques en matière de production agricole et forestière. Le transfert de connaissances et les actions d'information devraient non seulement prendre la forme de sessions de formation traditionnelles, mais aussi être adaptés aux besoins des acteurs du monde rural. »*

²⁵⁸ Art. 28 du Règlement n° 1305/2013.

²⁵⁹ V. MADELIN, *La rémunération des services environnementaux rendus par l'agriculture*, Economie et prévision, Volume 117, 1995, n°117-118, pp. 82 et 83.

politique sociale de sauvetage des petites exploitations, cachée derrière le prétexte de l'environnement.²⁶⁰

Aujourd'hui, l'on peut dire que les MAE sont déconnectées d'objectifs purement sociaux, incitant les agriculteurs à produire des biens environnementaux non liés à la création classique de produits agricoles.²⁶¹

Cette évolution vers une totale prise en compte de l'environnement et des services rendus par la nature et ceux rendus par les agriculteurs s'est faite graduellement et pouvait déjà se remarquer dans le règlement n° 1257/1999. Le considérant n° 29 énonçait justement : *« considérant que, au cours des prochaines années, une importance accrue sera accordée aux instruments agro-environnementaux destinés à contribuer au développement durable des zones rurales et à répondre à un accroissement des exigences de la société en matière de services écologiques »*²⁶².

Aujourd'hui, les nouvelles MAE ont été développées conformément aux conseils de la Commission qui en 2010 suggérait déjà : *« Il serait utile de continuer de disposer d'un large éventail d'instruments – qu'il s'agisse des investissements et infrastructures, de la rémunération des services écosystémiques, du soutien en faveur des zones défavorisées, des mesures relatives à l'environnement et aux changements climatiques (...) »*²⁶³. En effet, dans le tout nouveau considérant n° 22 du règlement 1305/2013, le ton change puisqu'il utilise clairement la notion de « services environnementaux » : *« Il convient que les paiements au titre de mesures agroenvironnementales et climatiques continuent à jouer un rôle de premier plan pour contribuer au développement durable des zones rurales et satisfaire à la demande croissante de la société en matière de services environnementaux. Ils devraient continuer*

²⁶⁰ I. DOUSSAN, « L'échec des contrats d'aide aux productions extensives : les contrats agro-environnementaux », in *Activité Agricole et droit de l'environnement, l'impossible conciliation ?*, L'Harmattan, Logiques Juridiques, 2002, pp. 289-315.

²⁶¹ La prime herbagère agro-environnementale ou « prime à l'herbe », aide semi-couplée classique, est d'ailleurs supprimée en France, suite à la réforme de la PAC, et remplacée par une revalorisation à la hausse de l'indemnité compensatoire du handicap naturel.

²⁶² Considérant n° 29 du règlement n° 1257/1999.

²⁶³ Commission Européenne, Communication de la Commission au Parlement Européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, *La PAC à l'horizon 2020 : Alimentation, ressources naturelles et territoire – relever les défis de l'avenir*. COM/2010/0672 final, disponible sur <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0672:FIN:FR:HTML>. A noter que la Commission s'est trompée en utilisant les termes « rémunérer les services écosystémiques ». Il eut été plus judicieux de parler de « services environnementaux ». On ne rémunère pas la nature elle-même mais l'agriculteur.

*aussi à encourager les agriculteurs et autres gestionnaires de terres à exercer une fonction au service de l'ensemble de la société en introduisant ou en maintenant des modes de production agricole qui contribuent à l'atténuation des changements climatiques et à l'adaptation à ces changements et qui soient compatibles avec la protection et l'amélioration de l'environnement, des paysages et de leurs caractéristiques, des ressources naturelles, et des sols et de la diversité génétique. »*²⁶⁴

Si les MAE sont entièrement tournées vers l'environnement, contrairement aux aides du premier pilier²⁶⁵, constituent-elles pour autant des rémunérations incitatives ? L'article 24 du règlement n° 1257/1999 énonçait à l'époque : *« L'aide versée en contrepartie en ce qui concerne les engagements agro-environnementaux souscrits est allouée annuellement et calculée en fonction: - de la perte de revenus encourue, - des coûts additionnels résultant des engagements et - de la nécessité de fournir une incitation financière. »*²⁶⁶

Concrètement, l'aide pouvait se diviser ainsi :

- Une première partie était vouée à couvrir les coûts additionnels issus du respect des pratiques établies dans le cahier des charges. Il s'agissait notamment de certains achats supplémentaires ou une augmentation de la charge de travail.
- Une deuxième partie était destinée à la perte de revenus, en d'autres mots, à la diminution des rentrées d'argent consécutive, notamment, à la réduction de l'épandage de produits toxiques ou la création de centre de nourrissage et d'abattage de races bovines moins rentables.
- La dernière partie consistait en une incitation spécifique financière. L'article 19 du règlement n° 445/02 du 26 février 2002 portant modalités d'application du règlement n° 1257/99 disposait ainsi que : *« Les Etats membres déterminent sur la base de critères objectifs la nécessité de fournir une incitation financière telle que prévue à l'article 24, paragraphe 1, premier alinéa, troisième tiret, du règlement CE n° 1257/1999. Cet élément ne peut dépasser 20 % des pertes de revenus et des coûts*

²⁶⁴ Considérant n° 22 du Règlement n° 1305/2013.

²⁶⁵ Voir *supra*.

²⁶⁶ Article 24 du Règlement n° 1257/1999.

*additionnels résultant des engagements, sauf pour des engagements spécifiques où un taux plus élevé s'avère indispensable pour une application efficace de la mesure*²⁶⁷. »

Cette dernière partie de l'aide financière ne constituait pas seulement une compensation mais un véritable bonus pour l'agriculteur que l'on pouvait considérer comme une réelle rémunération au sens PSE du terme. Cette part incitative a toutefois été supprimée par le règlement n° 1698/2005 puisqu'elle constituait pour l'OMC une aide d'état illégale.²⁶⁸ Les MAE ne pouvaient dès lors rentrer dans la catégorie des subventions tolérées au regard du droit international, la « green box ».²⁶⁹

Le vocabulaire a évolué avec le règlement n° 1698/2005 puisque l'article 39 prévoyait uniquement une compensation des « coûts supplémentaires » et de la « perte de revenus » avec une possibilité de couvrir éventuellement les « coûts induits ». Cette dernière notion, relativement floue et susceptible d'interprétation large, consistait manifestement en un fin tour de passe-passe des instances communautaires pour contourner les rigoureuses réglementations en matière d'aides d'états puisque la compensation des coûts induits ressemblait fortement à la part incitative du règlement précédent. Effectivement, les coûts induits trouvaient leur définition dans le règlement n° 1974/2006 où on peut lire qu'il s'agit de « *coûts liés à la réalisation de la transaction qui ne sont pas directement assimilables aux coûts de mise en œuvre de l'engagement auquel ils se rapportent. Les coûts induits sont calculés sur toute la période concernée par l'engagement et sont plafonnés à 20 % des pertes de revenus et des coûts additionnels résultant de l'engagement.* »²⁷⁰ Toutefois, la compensation des coûts induits n'était pas obligatoire. La Cour de justice de l'Union, dans un arrêt de 2009, n'y fait d'ailleurs même pas référence.²⁷¹ De même, le nouveau programme wallon de développement

²⁶⁷ Art. 19 du Règlement n° 445/02 du 26 février 2002 portant modalités d'application du Règlement n° 1257/99.

²⁶⁸ Ch. DEVERRE, I. DOUSSAN (e.a.), « Chapitre 4. Biodiversité, agriculture et politiques publiques », in : *Agriculture et biodiversité – Valoriser les synergies*, ESCO, juin 2008, p. 27.

²⁶⁹ Art. 7 et annexe 2, point 12, de l'Accord sur l'agriculture de l'OMC, conclu à Marrakech le 15 avril 1994 dans le cadre du Cycle d'Uruguay.

²⁷⁰ Art. 27.10 du Règlement n° 1974/2006 du 15 décembre 2006 portant modalités d'application du règlement (CE) no 1698/2005 du Conseil concernant le soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader).

²⁷¹ Dans l'arrêt *Otsa Talu*, la Cour de justice de l'Union avait ainsi déduit des articles 22, 23 et 24 anciens du règlement précédent que « *les mesures agro-environnementales se caractérisent par l'engagement quinquennal souscrit par les agriculteurs concernés de pratiquer une agriculture respectueuse de l'environnement. En contrepartie des engagements environnementaux, l'aide est allouée annuellement par les Etats en fonction de la perte de revenus encourue ou des coûts additionnels en résultant* ». (CJUE, 4 juin 2009, aff. C241/07, *Otsa Talu*, point 36).

rural 2014-2020, spécifiant le montant des primes des MAE en Région wallonne, n'a pas modifié son contenu à cet égard, ne prévoyant ainsi aucune compensation des coûts induits.²⁷²

La réforme de 2013 modifie à nouveau sa terminologie puisque la notion de « coûts induits » disparaît, remplacée par celle de « coût de transaction ».²⁷³ Doit-on y voir un fâcheux retour en arrière destiné à limiter une application trop extensive de la notion de « coût induit » par les Etats-membres ou une stricte égalité entre les deux concepts ? Dans le premier cas, l'impossibilité d'étendre l'aide, comme cela pouvait se faire dans le régime précédent, pourrait peut-être diminuer l'effet incitatif des MAE. D'autant que la définition de « coût de transaction » n'est présente nulle part dans les règlements d'exécution ou les actes délégués de la Commission complétant le règlement n° 1305/2013.²⁷⁴ Seule la définition de coût induit dans le règlement n° 1974/2006, évoqué plus haut, mentionne la notion de coût de transaction sans toutefois en fixer les contours. Plus encore, le règlement n° 1974/2006 ne peut même plus servir à l'interprétation puisqu'il est abrogé par la nouvelle réforme.²⁷⁵ De quoi alimenter un flou juridique dans cette matière.

Quoi qu'il en soit, si ces notions sont éventuellement susceptibles d'interprétation large, il n'en demeure pas moins qu'elles ont pour objectif, à la base, de compenser des coûts et des pertes. L'idée générale reste l'indemnisation et non une véritable rémunération.²⁷⁶ Plutôt qu'une véritable rétribution d'un service rendu, l'idée sous-jacente est bien de mettre en place une indemnité compensant les frais encourus.

Cette philosophie d'indemnisation des surcoûts pourrait toutefois laisser place bientôt à une véritable logique de rémunération pour services rendus grâce au développement des MAE à

²⁷² Voir notamment la p. 202 du PWDR 2014-2020 qui ne parle que de « compensation partielle ».

²⁷³ Art. 28 du Règlement n°1305/2013.

²⁷⁴ Voir les Règlement d'exécution (UE) n° 808/2014 de la Commission du 17 juillet 2014 portant modalités d'application du règlement (UE) n° 1305/2013 du Parlement Européen et du Conseil relatif au soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader) et Règlement délégué (UE) N° 807/2014 de la Commission du 11 mars 2014 complétant le règlement (UE) n° 1305/2013 du Parlement européen et du Conseil relatif au soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader) et introduisant des dispositions transitoires.

²⁷⁵ Art. 19 du Règlement délégué (UE) N° 807/2014 de la Commission du 11 mars 2014 complétant le Règlement (UE) n° 1305/2013 du Parlement Européen et du Conseil relatif au soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader) et introduisant des dispositions transitoires.

²⁷⁶ N. ROUGIER, « Programmes agri-environnementaux : cadre communautaire et expérience en France », in : *Conférence paneuropéenne à haut niveau sur l'agriculture et la biodiversité*, Recueil des rapports de base, Sauvegarde de la nature n° 133, Editions du Conseil de l'Europe, Paris, 2002, p. 399 ; J. VERT, J. COLOMB, « La rémunération des services environnementaux rendus par l'agriculture », *Prospective et évaluation – Document de travail*, Ministère français de l'agriculture et de la pêche, 2009, p. 5.

obligations de résultats.²⁷⁷ Les nouvelles MAEC françaises « prairies fleuries » relèvent de cette catégorie. Selon certaines études récentes, elles apportent une véritable valeur ajoutée²⁷⁸ par rapport aux MAE standards à obligations de moyens. Le principe est relativement simple en soi. Il s'agit d'établir une liste d'un certain nombre de fleurs locales aisément identifiables qui devront impérativement se trouver sur la parcelle engagée par l'agriculteur dans le dispositif. Ces plantes constitueront les témoins de l'état de la biodiversité d'une parcelle. L'idée est donc bien d'obtenir un résultat floral déterminé. En Région wallonne, la notion n'existe pas. Seules les MAE liées aux « prairies naturelles »²⁷⁹ et dont le cahier des charges ne prévoit, *a priori*, aucun résultat floral escompté²⁸⁰, se trouvent dans notre dispositif.

Si les multiples imprécisions sur l'état de la nature à atteindre ou sur l'efficacité des pratiques agricoles pour obtenir un résultat sont des difficultés complexes à résorber, nul doute qu'un renversement de la logique MAE sera salutaire pour l'environnement. Cela permettra non seulement de responsabiliser l'agriculteur mais également de l'inciter à adapter ses pratiques agricoles en vue d'un objectif prédéterminé. S'ils comprennent dans quel but ils reçoivent des aides publiques, ils seront d'autant plus performants dans la réalisation du résultat escompté. Des MAE de ce type, prometteuses, fondées sur une rétribution pour service rendu et non plus sur une compensation des coûts, rentreraient dans ce cas dans la catégorie des PSE.

§3 : La démarche contractuelle

A nouveau, déterminer si les paiements du second pilier, et en particulier ici des MAE, appartiennent au monde de PSE, revient à se poser la question de leur appartenance à la catégorie des actes administratifs unilatéraux ou à la catégorie des contrats. La difficulté tient au fait qu'il s'agisse d'un dispositif totalement volontaire mais encadré rigoureusement par l'administration. Les agriculteurs s'engagent à modifier leurs pratiques agricoles afin d'aller au-delà des exigences prévues par la simple conditionnalité.²⁸¹ Ils n'activent pas leur droit mais décident volontairement de poursuivre des pratiques qui dépassent les normes de base.

²⁷⁷ Voir l'intéressante synthèse réalisée par des étudiants partis en voyage de fin d'étude en Allemagne, France et Suisse en avril 2015, *Mesures agri-environnementales en Europe*, Réseau wallon de développement rural, disponible sur http://www.reseau-pwdr.be/media/661067/150619_cr_voyage_mae_europe.pdf.

²⁷⁸ Th. WALOT, *Evaluation des mesures agro-environnementales en Wallonie*, EVAGRI 2011-2013, Rapport final, UCL, ELI, AGRONOMIE, Cellule intégration Agriculture Environnement, 2013, p. 3, disponible sur http://www.reseau-pwdr.be/media/661012/2013_pub_evaluation_mae_wallonie.pdf.

²⁷⁹ Programme wallon de développement rural, p. 317.

²⁸⁰ Art. 8 de l'annexe 2 de l'arrêté du gouvernement wallon du 13 février 2014.

²⁸¹ Voir art. 8 de l'arrêté du gouvernement wallon de 13 février 2014.

S'agit-il pour autant d'un contrat ? Il est vrai que le règlement n° 1305/2013 permet aux Etats-membres de choisir la forme juridique la plus appropriée pour accorder les aides MAE. Aucune imposition ou exclusion ne transparaît du nouvel article 28.

A. Le choix français : le contrat

Il est intéressant de noter que le régime français mis en place a très tôt fait référence à des contrats. Avant d'être abrogés en 2007, les concepts de « contrats territoriaux d'exploitation »²⁸² ou CTE et de « contrats d'agriculture durable »²⁸³ ou CAD étaient au cœur du dispositif MAE français. Plusieurs réglementations françaises mettaient également l'accent sur les notions de convention et d'engagement en matière de MAE. Ainsi, la circulaire DGPAAT/SDEA/C2010-3117 du 29 décembre 2010 disposait que : « *La décision juridique qui intervient ultérieurement après instruction de leur dossier est une décision d'attribution d'aide par laquelle l'autorité de gestion accepte de financer l'engagement unilatéral de l'exploitant, transformant celui-ci en engagement liant les deux parties* »²⁸⁴.

Cette même circulaire exposait également la compétence non liée de la décision de l'administration qui dès lors, donnerait bel et bien son consentement à l'aide demandée. Effectivement : « *La Commission de programmation peut fonder ses avis sur des critères d'opportunité, notamment en établissant des priorités en fonction des disponibilités financières. Contrairement donc au dispositif PHAE, pour lequel toute demande éligible doit être honorée, éventuellement après application d'un plafonnement, le fait de respecter tous les critères d'éligibilité pour les autres dispositifs n'implique pas automatiquement acceptation de la demande*. »²⁸⁵ Puisque des critères d'opportunité seraient éventuellement envisageables, rien n'empêcherait donc la qualification en contrat.

B. Le choix wallon : la subvention

Quand bien même le nouvel intitulé de l'arrêté du gouvernement wallon du 13 février 2014 ne reprendrait plus textuellement le terme, contrairement à l'arrêté précédent, le vecteur juridique

²⁸² Introduits par la loi française d'orientation agricole de 1999.

²⁸³ A remplacé le CTE lors de la réforme de la PAC en 2003.

²⁸⁴ Circulaire française DGPAAT/SDEA/C2010-3117 du 29 décembre 2010.

²⁸⁵ *Ibid.*

wallon choisi reste, en revanche, la subvention unilatérale.²⁸⁶ S'il est indéniable que la subvention MAE wallonne présente de nombreuses similitudes avec un contrat, elle n'en reste pas moins un acte administratif unilatéral.

Il est vrai que l'agriculteur n'est pas contraint de s'engager et exerce son libre arbitre pour s'imposer à lui-même, au travers du régime et contre compensation, une série d'obligations. L'arrêté du gouvernement wallon de 2013 utilise même le terme « s'engager », propre à la terminologie contractuelle, pour qualifier l'action du producteur agricole.²⁸⁷ Il faut également signaler que, contrairement aux paiements du premier pilier, l'administration n'est pas freinée dans sa démarche par l'obstacle que constituerait une compétence liée. Effectivement, pour trois méthodes sur dix, les plus ciblées, l'AGW de 2013 prévoit que l'agriculteur est dans l'obligation d'obtenir un avis conforme qui « *établit les conditions spécifiques, déterminées par rapport à la situation environnementale de la parcelle concernée ou de l'exploitation que l'agriculteur respecte* ». ²⁸⁸ Un consentement de la part de l'administration n'est donc pas à exclure.

Une requalification en contrat n'est toutefois pas possible car, sommairement²⁸⁹, il existe des recours administratifs contre la décision d'octroi de la subvention et il n'existe aucune habilitation dans notre dispositif légal, permettant à l'administration de conclure des contrats dans cette matière.

§ 4 : Brève conclusion

En définitive, il semble relativement délicat de trancher quant à l'appartenance ou non des MAE au monde des PSE. Le contrat affleure mais reste marginal, ne se mettant en place que de manière très accessoire. L'administration et l'agriculteur ne coopèrent pas encore dans le cadre d'une relation contractuelle équilibrée classique. Du côté de la rémunération, la logique

²⁸⁶ Pour une synthèse approfondie, voir : Ch.-H. BORN, « Le régime de subventions agro-environnementales en Région wallonne : un choix pertinent et efficient pour promouvoir une agriculture durable ? », *CDPK*, 2011, p. 170.

²⁸⁷ Art. 8 de l'arrêté du gouvernement wallon du 13 février 2014.

²⁸⁸ Art. 10 de l'arrêté du gouvernement wallon du 13 février 2014.

²⁸⁹ Cette démonstration a déjà été réalisée dans une autre étude, nous ne nous étendrons pas ici sur cette matière. Voir Ch.-H. BORN, « Le régime de subventions agro-environnementales en Région wallonne : un choix pertinent et efficient pour promouvoir une agriculture durable ? », *op. cit.*

est toujours de compenser les surcoûts issus du changement de pratique agricole.²⁹⁰ Les possibilités offertes par l'interprétation extensive des notions de coûts induits et de transaction restent floues et mal perçues. Gageons toutefois que, bientôt, le caractère incitatif du paiement pourra se consolider au travers des nouvelles MAE à obligations de résultat. La progression optimiste de ces nouvelles catégories d'actions agricoles est encourageante. Il s'agit de promouvoir pareil développement de la PAC au potentiel écologique élevé, renversant le principe de compensation vers une nouvelle philosophie de rétribution. Les MAE semblent donc, pour le moment, des PSE en devenir.

²⁹⁰ K. BAYLIS, S. PELOW, G. RAUSSER, L. SIMON, « Agri-environmental policies in the EU and united States: a comparison », *Ecological Economics*, 2005, pp. 753 – 764.

Conclusion

Le paiement pour services environnementaux, fruit du travail des économistes, reste une notion difficilement appréhendable pour le juriste. Concept aux frontières indéterminées, les difficultés se multiplient dès qu'il est question de l'encadrer juridiquement. Ainsi, aborder la notion sous l'angle du droit, c'est accepter de se mettre en porte-à-faux avec les règles de base du droit contractuel et des grands principes du droit de l'environnement. L'outil reste cependant prometteur et mériterait une meilleure appréhension du monde juridique.

Par ailleurs, la littérature moderne en matière de paiements pour services environnementaux est marquée par une tendance toujours plus prégnante à englober, sous le vocable « PSE », d'autres mécanismes de financements environnementaux comme la fiscalité environnementale ou certains types de subventions unilatérales. En matière d'agriculture, les paiements directs du premier pilier et les MAE du second pilier de la PAC relèvent de cet ordre. Preuve semble avoir été faite ici qu'ils sont considérés à tort comme étant des dispositifs permettant la fourniture de services environnementaux contre une rémunération incitative. Au final, les politiques oeuvrant dans le cadre de la PAC se sont simplement appropriés tout un jargon autour de la fourniture de services environnementaux et leur rémunération. Cela est révélateur d'un désir croissant de stimuler l'utilisation d'instruments économiques dont l'efficacité au niveau environnemental n'est plus à prouver. Cela n'est toutefois pas suffisant puisque la création propre des PSE n'est pas à l'ordre du jour dans la PAC et une transformation progressive des MAE²⁹¹ ou des aides du premier pilier en ce sens restent limitées.

Toutefois cette propension visant à rattacher à un concept, des instruments qui pourtant diffèrent sur un point essentiel, n'est toutefois pas sans risque puisqu'elle pourrait mener la notion de PSE à « *s'évanouir dans une acception trop large qui occasionnerait peut-être sa disparition* »²⁹². L'idée de PSE ne peut se réduire (ou s'ouvrir?) à tout dispositif qui prévoirait un versement d'argent à une personne qui sauvegarderait l'environnement, sous peine de dénaturer le concept originel.

²⁹¹ Hormis les nouvelles mais pionnières MAE à obligations de résultat.

²⁹² Partie d'une citation tirée du texte suivant : V. CRABBE, «La journée administrative de Maestricht», *R.I.S.A.*, 1952, p. 315.

Néanmoins, à une époque où la dimension environnementale se trouve dans l'obligation d'être de plus en plus présente dans les réglementations, le droit de l'environnement doit précisément éviter de s'ankyloser. Le développement de nouveaux mécanismes est fondamental, l'ouverture de nouvelles portes, essentielle.

➤ Voie 1 : Natura 2000

L'une de ces portes est la possibilité offerte par les paiements Natura 2000. Récemment, l'OCDE a d'ailleurs mis en lumière les possibilités offertes par les PSE en tant que sources de financement pour le réseau Natura 2000.²⁹³ Ce dernier peut s'analyser comme un réseau d'espaces dans lesquels de nombreuses espèces animales et végétales ainsi que leurs habitats sont considérés comme étant d'une importance écologique telle qu'ils doivent être protégés. Ce réseau a été mis en place dans l'Union Européenne, conformément aux Directives Oiseaux de 1979 et Habitats de 1992.²⁹⁴ Ces zones particulières de protection accrue de la biodiversité n'excluent pas pour autant les activités agricoles qui se déroulent sur leurs territoires. Au contraire même, il apparaît que la protection des écosystèmes nécessite de prendre en compte *“les exigences économiques, sociales, culturelles et régionales”* et *“dans certains cas, requière le maintien, voire l'encouragement, des activités humaines”*²⁹⁵.

Le nouveau règlement n° 1305/2013 prévoit la possibilité d'octroyer des subventions-indemnités aux producteurs agricoles afin de compenser les coûts supplémentaires et les pertes de revenus qui résulteraient du respect des contraintes environnementales en zone Natura 2000.²⁹⁶ En Région wallonne, c'est l'arrêté du gouvernement wallon du 8 novembre 2012 relatif aux indemnités et subventions octroyées dans les sites Natura 2000 ainsi que dans les sites candidats au réseau Natura 2000 et dans la structure écologique principale qui met en place les paiements N2000.²⁹⁷

²⁹³ OCDE, *Examens environnementaux de l'OCDE pour l'Espagne*, Des politiques meilleures pour une vie meilleure, Edition OCDE, 2015, p. 176.

²⁹⁴ Directive n° 79/409/CEE du Conseil, du 2 avril 1979, concernant la conservation des oiseaux sauvages et Directive 92/43/CEE du Conseil du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages.

²⁹⁵ Considérant n° 3 de la directive Habitat.

²⁹⁶ Art. 30 du Règlement n° 1305/2013.

²⁹⁷ Arrêté du gouvernement wallon du 8 novembre 2012 relatif aux indemnités et subventions octroyées dans les sites Natura 2000 ainsi que dans les sites candidats au réseau Natura 2000 et dans la structure écologique principale.

Les indemnités classiques agricoles mais surtout les nouvelles subventions à la restauration ainsi qu'à la gestion des milieux ouverts retiennent toute notre attention.²⁹⁸ S'il demeure évident que ces paiements sont octroyés par actes unilatéraux, contrairement en France où l'on parle textuellement de « contrat Natura 2000 »²⁹⁹, il n'en reste pas moins qu'ils s'inscrivent dans une démarche proactive d'un propriétaire foncier en général (et pas seulement un agriculteur), s'engageant à réaliser certaines pratiques à haute valeur environnementale sur ses terres. Il serait toutefois bon d'augmenter le montant de ces subventions afin de renforcer le caractère incitatif de ces aides. Le PWDR 2014-2020 est catégorique, ces subventions ne dépassent pas la logique de compensation des surcoûts.³⁰⁰ Les frais sont remboursés mais l'incitation financière additionnelle est encore trop timide. Comme énoncé dans le PWDR, le réseau Natura 2000 n'en est toutefois qu'à ses débuts.³⁰¹ Gageons que les autorités européennes se rendront compte dans les années à venir de l'énorme potentiel environnemental de ces mesures.

➤ Voie 2 : Opportunités liées au droit civil

Le droit civil n'est pas en reste en ce qui concerne les possibilités de développement du concept de PSE. Si les théories économiques ont très nettement « *pris de l'avance sur la réflexion juridique qui elle-même semble accuser comparativement un déficit analytique assez net* »³⁰², il est intéressant de noter que la philosophie PSE peut s'analyser à l'aune d'un des piliers du droit civil, à savoir la propriété. Le propriétaire foncier est en effet acteur de première ligne et garant de l'équilibre écosystémique. Diverses solutions sont envisageables.

Certains auteurs³⁰³ suggèrent dans un premier temps de démembrer la propriété telle qu'elle est définie à l'article 544 du code civil afin de développer de nouveaux mécanismes de fiducie foncière environnementale proches du *trust* anglais. Ainsi, un propriétaire pourrait transmettre une terre à un gérant qui se verrait dans l'obligation de respecter une série de contraintes

²⁹⁸ Art. 38 et suivants de l'AGW du 8 novembre 2012.

²⁹⁹ Ch. DEVERRE, I. DOUSSAN (e.a.), « Chapitre 4. Biodiversité, agriculture et politiques publiques », in : *Agriculture et biodiversité – Valoriser les synergies*, op. cit., p. 39, disponible sur [file:///inra-4.biodiversite-agriculture-et-politiques-publiques%20\(1\).pdf](file:///inra-4.biodiversite-agriculture-et-politiques-publiques%20(1).pdf)

³⁰⁰ PWDR 2014-2020, p. 159.

³⁰¹ PWDR, p. 156.

³⁰² B. LABAT, e.a., *Droits réels au profit de la biodiversité : Comment le droit peut-il contribuer à la mise en œuvre des paiements pour services environnementaux ?*, Mission économie de la biodiversité, Fondation Nicolas Hulot pour la nature et l'homme, 2014, p. 5.

³⁰³ *Ibid*, p. 11.

déterminées de manière précise dans un cahier des charges (la protection d'un service écosystémique est tout indiquée) au bénéfice d'un tiers ou de lui-même.

La notion floue et encore mal comprise de « transpropriation » est également mise en lumière, définie comme étant une superposition « *sur un même bien de régimes juridiques différents, pouvant revendiquer des droits distincts sur le bien en question : le posséder, le visiter, l'entretenir*³⁰⁴ ». ³⁰⁵

Enfin, un dernier mécanisme envisageable destiné à implémenter un PSE peut être trouvé dans l'institution de la servitude. Concept déjà consacré par la législation et défini à l'article 637 du code civil, il s'agit d'une « *charge imposée sur un héritage pour l'usage et l'utilité d'un héritage appartenant à un autre propriétaire* »³⁰⁶. En d'autres termes, il s'agit d'un ensemble de contraintes et d'exigences pesant sur un bien à charge d'un propriétaire. A la fois les servitudes conventionnelles mais également les servitudes d'utilité publique, prévues dans notre droit, pourraient s'avérer pertinentes dans notre réflexion puisque l'objet de ces servitudes³⁰⁷ pourrait tout-à-fait consister au maintien d'un service écosystémique.

➤ Voie 3 : Emergence du PPSE

Notons enfin, dans un cadre extra juridique cette fois, une nouvelle évolution du PSE qui ne manquera pas de faire parler d'elle dans les années à venir. Les « Paiements pour préservation des services environnementaux » tendent effectivement aujourd'hui à supplanter le concept d'origine. Ayant comme objectif majeur de limiter les principaux, quoique rares, inconvénients des PSE, ce modèle se veut moderne et insiste foncièrement sur la place de l'homme à la fois à l'entrée et à la sortie du dispositif. Certains auteurs³⁰⁸ estiment, en effet, qu'il permettra de limiter « *le langage intrinsèquement marchand* » du PSE, « *source de confusion conceptuelle et pratique* ». De même, ce concept tente de rétablir à sa juste valeur la complexité inhérente des processus écosystémiques, insistant sur une nécessaire prise en compte des « *échelles temporelles et spatiales multiples* »³⁰⁹, trop souvent négligées par

³⁰⁴ Et donc éventuellement fournir un service environnemental. Nous soulignons.

³⁰⁵ F. OST, *La nature hors la loi. La Découverte*, Coll. « Sciences humaines et sociales », 2003, p. 42.

³⁰⁶ Art. 637 du Code civil.

³⁰⁷ Nous ne rentrerons pas dans les détails des problèmes posés par l'insuffisance de la rédaction du Code civil.

³⁰⁸ A. GUINGAND, « Les paiements pour préservation des services écosystémiques comme outil de conversation de la biodiversité - Synthèse et défis pour l'action », *Les notes de Biodiv 2050*, n° 1, 2014, p. 3.

³⁰⁹ *Ibidem*.

l'approche classique du PSE. Résolument territorialisé, ce nouveau mécanisme a de beaux jours devant lui et mériterait une attention plus marquée des autorités communautaires.

Quoi qu'il en soit, « *l'appropriation par le droit d'une matière qui lui reste partiellement étrangère est affaire de temps et de mobilisation* »³¹⁰. La réflexion est loin d'être close. Il importera à l'avenir de ne pas l'interrompre et de continuer à encourager le développement et l'évolution d'instruments dont l'objectif ultime reste la protection de l'environnement et de la diversité biologique.

³¹⁰ B. LABAT, *e.a.*, *Droits réels au profit de la biodiversité : Comment le droit peut-il contribuer à la mise en œuvre des paiements pour services environnementaux ?*, *op. cit.*, p. 7.

BIBLIOGRAPHIE

A) Législation :

1) Législation internationale :

Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement durable, 16 juin 1992.

Convention sur la diversité biologique, Nations Unies, Rio de Janeiro, 1992.

Accord sur l'agriculture de l'OMC, conclu à Marrakech le 15 avril 1994 dans le cadre du Cycle d'Uruguay.

6^{ème} loi forestière du Costa Rica, n° 7575, 1996.

Loi française d'orientation agricole de 1999.

Circulaire française DGPAAT/SDEA/C2010-3117 du 29 décembre 2010.

2) Législation européenne :

- Traités européens :

Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

- Règlements européens :

Règlement du 12 mars 1985 concernant l'amélioration de l'efficacité des structures de l'agriculture, *J.O.C.E.* du 30 mars 1985, n° L 93.

Règlement (CEE) n° 2078/92 du Conseil, du 30 juin 1992, concernant des méthodes de production agricole compatibles avec les exigences de la protection de l'environnement ainsi que l'entretien de l'espace naturel, *J.O.C.E.*, L 215.

Règlement (CE) n° 1257/1999 du Conseil du 17 mai 1999 concernant le soutien au développement rural par la Fonds européen d'orientation et de garantie agricole.

Règlement n° 1259/1999 du Conseil du 17 mai 1999 établissant des règles communes pour les régimes de soutien direct dans le cadre de la PAC.

Règlement n° 445/02 du 26 février 2002 portant modalités d'application du Règlement n° 1257/99.

Règlement n° 1782/2003 du Conseil du 29 septembre 2003 établissant des règles communes pour les régimes de soutien direct dans le cadre de la PAC et établissant certaines régimes de soutien en faveur des agriculteurs et modifiant les Règlements n° 2019/93, n° 1452/2001, n° 1453/2001, n° 1454/2001, n° 1868/94, n° 1251/1999, n° 1254/1999, n° 1673/2000, n° 2358/71 et n° 2529/2001.

Règlement (CE) n° 1698/2005 du Conseil, du 20 septembre 2005 concernant le soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural.

Règlement n° 1974/2006 du 15 décembre 2006 portant modalités d'application du règlement (CE) no 1698/2005 du Conseil concernant le soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader).

Règlement n° 73/2009 du 19 janvier 2009 établissant des règles communes pour les régimes de soutien direct en faveur des agriculteurs dans le cadre de la politique agricole commune et établissant certains régimes de soutien en faveur des agriculteurs, modifiant les règlements n° 1290/2005, n° 247/2006, n° 378/2007 et abrogeant le règlement n° 1782/2003.

Règlement n° 74/2009 du 19 janvier 2009, *J.O.U.E.*, n° L 30 portant modification du règlement (CE) n° 1698/2005 concernant le soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader).

Règlement (UE) n° 1305/2013 du 17 décembre 2013 relatif au soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural et abrogeant le règlement (CE) n° 1698/2005 du Conseil.

Règlement (UE) 1306/2013 du 17 décembre 2013 du Parlement européen et du Conseil relatif au financement, à la gestion et au suivi de la politique agricole commune et abrogeant les règlements (CEE) n° 352/78, (CE) n° 165/94, (CE) n° 2799/98, (CE) n° 814/2000, (CE) n° 1200/2005 et n° 485/2008 du Conseil.

Règlement (UE) 1307/2013 du 17 décembre 2013 établissant les règles relatives aux paiements directs en faveur des agriculteurs au titre des régimes de soutien relevant de la politique agricole commune et abrogeant le règlement (CE) n° 637/2008 du Conseil et le règlement (CE) n° 73/2009 du Conseil.

Règlement délégué (UE) N° 640/2014 de la Commission du 11 mars 2014 complétant le règlement (UE) n° 1306/2013 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne le système intégré de gestion et de contrôle, les conditions relatives au refus ou au retrait des paiements et les sanctions administratives applicables aux paiements directs, le soutien au développement rural et la conditionnalité.

Règlement délégué (UE) N° 807/2014 de la Commission du 11 mars 2014 complétant le règlement (UE) n° 1305/2013 du Parlement européen et du Conseil relatif au soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader) et introduisant des dispositions transitoires.

Règlement d'exécution (UE) n° 808/2014 de la Commission du 17 juillet 2014 portant modalités d'application du règlement (UE) n° 1305/2013 du Parlement européen et du Conseil relatif au soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader).

- Directives européennes :

Directive n° 268/75 du 28 avril 1975 relative à l'agriculture de montagnes et des zones défavorisées.

Directive n° 79/409/CEE du Conseil, du 2 avril 1979, concernant la conservation des oiseaux sauvages.

Directive concernant la protection des eaux souterraines du 17 décembre 1979 remplacée par la directive n° 2000/6 du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau.

Directive du 12 juin 1986 concernant la protection de l'environnement et notamment les sols lors de l'utilisation des boues d'épuration en agriculture.

Directive du 12 décembre 1991 concernant la protection des eaux contre la pollution par les nitrates à partir de sources agricoles.

Directive 92/43/CEE du Conseil du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages.

Directive n° 2004/35/CE sur la responsabilité environnementale en ce qui concerne la prévention et la réparation des dommages environnementaux : *JOUE*, n° L 143, 30 avr. 2004, p. 56.

Décision n° 1386/2013/UE du Parlement européen et du conseil du 20 novembre 2013 relative au 7^{ème} programme d'action générale de l'Union pour l'environnement à l'horizon 2020 « Bien vivre, dans les limites de notre planète », JO L 354/171.

- Autres textes législatifs :

Accord sur l'agriculture, JOCE n° L. 336/22 du 23 décembre 1994.

3) *Législation belge :*

- Codes nationaux :

Code civil belge.

- Codes wallons :

Code wallon de l'environnement.

Décret du 27 mars 2014 relatif au Code Wallon de l'Agriculture, M.B. 05.06.2014.

- Législation nationale :

Loi du 15 février 1961 portant création d'un Fonds d'investissement agricole, *M.B.*, 2 mars 1961.

Loi du 28 mars 1975 relative au commerce des produits de l'agriculture, de l'horticulture et de la pêche maritime, M.B., 25 avril 1975.

Loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, entrée en vigueur le 1^{er} octobre 1980.

Loi spéciale du 13 juillet 2001 portant transfert de diverses compétences aux régions et communautés, M.B., 3 août 2011, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2002.

- Législation wallonne :

Arrêté du Gouvernement wallon du 23 février 2006 mettant en place les régimes de soutien direct dans le cadre de la politique agricole commune.

Arrêté du Gouvernement wallon du 24 avril 2008 relatif à l'octroi de subventions agro-environnementales.

Avis L. 45.798/4 du 4 février 2009, projet d'arrêté du Gouvernement wallon relatif aux indemnités dans les sites Natura 2000.

Arrêté du gouvernement wallon du 8 novembre 2012 relatif aux indemnités et subventions octroyées dans les sites Natura 2000 ainsi que dans les sites candidats au réseau Natura 2000 et dans la structure écologique principale.

Arrêté du Gouvernement wallon du 13 février 2014 relatif à l'octroi d'aides agro-environnementales et abrogeant l'arrêté du Gouvernement wallon du 24 avril 2008 relatif à l'octroi de subventions agro-environnementales.

Arrêté du Gouvernement wallon du 12 février 2015 exécutant le régime des paiements directs en faveur des agriculteurs et abrogeant l'arrêté du Gouvernement wallon du 23 février 2006 mettant en place les régimes de soutien direct dans le cadre de la politique agricole commune.

Programme wallon de développement rural 2014-2020.

B) Doctrine :

ADAM, V., « La réforme de la PAC », *La PAC en mouvement, évolution et perspectives de la PAC*, l'Harmattan, 2010, p. 37, p. 40.

ALIX, J., et coll. *Payment for Environmental Service: To whom, where and how much?* Guadalajara, Mexico, INE/Conafor/Banque mondiale, 2003, p. 24.

ALMEIDA, O., and UHL, C., « Developing a quantitative framework for sustainable resource use planning in the Brazilian Amazon », *World Development*, n° 23, 1995, pp. 1745-1764.

BALLET, J., « Propriété, biens publics mondiaux, bien(s) commun(s) : Une lecture des concepts économiques », Dossier 10 : Biens communs et propriété, *Développement durable et territoire*, 2008, n° 3.

Banque mondiale et World Wildlife Fund Alliance for Forest Conservation and Sustainable Use, *Running Pure: The Importance of Forest Protected Areas to Drinking Water*, Washington, DC, Banque mondiale et WWF, 2002, p. 65.

BARIL-GILBERT, M., *Stratégie de valorisation des biens et services environnementaux en milieu agricole*, essai de droit de l'environnement, Université de Sherbrooke, 2013, disponible sur <http://www.usherbrooke.ca/>.

BARNAUD, C., ANTONA, M., et MARZIN, J., « Vers une mise en débat des incertitudes associées à la notion de service écosystémique », VOLUME 11 n° 1, *Vertigo*, la revue électronique des sciences de l'environnement, mai 2011.

BAYLIS, K., PEPLow, S., RAUSSER, G., SIMON, L., « Agri-environnemental policies in the EU and united States: a comparison », *Ecological Economics*, 2005, pp. 753 – 764.

BELISSENT, J., *Contribution à l'analyse de la distinction des obligations de moyens et des obligations de résultats*, Thèse, Montpellier, ed. 2001.

BENABENT, A., *Droit Civil – Les obligations*, Montchrestien, 2005, 10^{ème} ed, n°406 et s.

BENTOLILA, M., « PAC et négociations commerciales internationales », *La nouvelle politique agricole commune*, La documentation française, n° 723, 1994, p. 39.

BLUMANN, C., *Politique agricole commune. Droit communautaire agricole et agro-alimentaire*, Litec, Paris, 1996.

BONNAL, P., BONIN, M., et AZNAR, O., « Les évolutions inversées de la multifonctionnalité de l'agriculture et des services environnementaux », *La revue électronique en sciences de l'environnement*, *Vertigo*, volume 12, n° 3, 2012, p. 10.

BONIN, M., et ANTONA, M., « Généalogie scientifique et mise en politique des services écosystémiques et services environnementaux », *Vertigo – Revue électronique en sciences de l'environnement*, volume 12, n°3, 2012.

BONIN, M., AZNAR, O., CARON, A., *e.a.*, *Les mesures agri-environnementales favorisent-elles la fourniture de services écosystémiques ? Contribution de trois études de cas (Auvergne, Réunion, Guadeloupe)*, Société Française d'Economie Rurale, SFER, 7èmes Journées de la Recherche en Sciences Sociales (JRSS), Angers, France, 11-12 décembre 2013, disponible sur

http://www.sfer.asso.fr/content/download/4753/39896/version/1/file/jrss2013_d1_bonin.pdf.

BONNIN, M., « L'émergence des services environnementaux dans le droit international de l'environnement : une terminologie confuse », *Vertigo*, revue électronique en sciences de l'environnement, volume 12, numéro 3, 2012.

BOISSET, G., « Les systèmes de paiements pour services environnementaux et l'eau : des opportunités pour aider les agriculteurs ? Synthèse technique », Agroparistech, 2008.

BORN, Ch.-H., « Les subventions agro-environnementales en Région wallonne: un choix pertinent et efficient pour promouvoir une agriculture durable? » *C.D.P.K.*, n°2, pp. 155-202, 2011.

BORN, Ch.-H., CASTIAUX, P., « La conditionnalité environnementale en agriculture : révolution ou vernis écologique ? », *in* : BORN, Ch.-H., et HAUMONT, F., *Actualités du droit rural – Vers une gestion plus durable des espaces ruraux*, Larcier, Bruxelles, 2013, p. 209-253.

CHEVASSUS-AU-LOUIS, B., *Approche économique de la biodiversité et des services liés aux écosystèmes*, Paris, La documentation française, n°18, 2009.

COASE, R. *The problem of social Cost*, The journal of Law and economics, University of Virginia, Volume 3, octobre 1960.

COIPEL, M., *Eléments de la théorie générale des contrats*, Kluwer, Bruxelles, 2009, p. 15.

COLLARD-DUTILLEUL, F., « La nature juridique des droits à paiement unique », *Revue de droit rural*, juin 2005, p. 25.

COMMISSION EUROPEENNE, Communication de la Commission au Conseil du 31 octobre 1991 sur l'évolution et l'avenir de la PAC. Document de réflexion de la Commission (Com (1991) 100 final).

COMMISSION EUROPEENNE, Communication 93/C 149/08 de la Commission au Conseil, au Parlement Européen et au Comité économique et social : « Livre vert sur la réparation des dommages causés à l'environnement », 1.0, J.O., 29 mai 1993.

COMMISSION EUROPEENNE, Communication de la Commission sur le recours au principe de précaution, Bruxelles, 2 février 2000.

COMMISSION EUROPEENNE, Livre vert sur les instruments fondés sur le marché en faveur de l'environnement et des objectifs connexes, 2007.

COMMISSION EUROPEENNE, Bilan santé de la Politique Agricole Commune, 20 novembre 2008.

COMMISSION EUROPEENNE, Communication de la Commission au Parlement Européen, au Conseil, au Comité économique et Social Européen et au Comité des Régions, *La PAC à l'horizon 2020: Alimentation, ressources naturelles et territoire - relever les défis de l'avenir*, 18 novembre 2010, COM/2010/0672 final.

COMMISSION EUROPEENNE, Réforme de la PAC – Explication des principaux éléments, MEMO/13/937, Bruxelles, 26 juin 2013.

Conseil d'analyse stratégique, *L'approche économique de la biodiversité et des services liés aux écosystèmes*, rapports et documents n°18, La Documentation française, 2009, disponible sur www.strategie.gouv.fr/IMG/pdf/Rapport_18_Biodiversité_web.pdf.

Cour des comptes européenne, « *La conditionnalité est-elle un politique efficace ?* », rapport spécial n°8/2008.

CHOMITZ, K.M., BRENES, E., CONSTANTINO, L., *Financing environmental services: The Costa Rican experience and its implications*, Washington, World Bank, 1998.

CRABBE, V., «La journée administrative de Maestricht», *R.I.S.A.*, 1952, p. 315.

DAILY, G., ALEXANDER S., et al., «Ecosystem Services : Benefits Supplied to Human Societies by Natural Ecosystems », in : *Issues in Ecology*, Ecological society of America, n° 2, 1997.

DANIELS, A.E., BAGSTAD, K., ESPOSITO, V., MOULAERT, A., RODRIGUEZ, C.M., « Understanding the impacts of Costa Rica's PES : Are we asking the right questions? » in : *Ecological Economics*, 69, 2010, pp. 2116-2126.

DE PAGE, H., *Traité*, 3^{ème} éd, t. I, Bruxelles, Bruylant, 1962, p. 48, n° 37.

DE PAGE, H., *Traité élémentaire de droit civil belge*, t. II, 3^{ème} éd., Bruxelles, Bruylant, 1964, p. 487, n°495.

de SADELEER, N. et BORN, C.-H., *Droit international et communautaire de la biodiversité*, Paris, Dalloz, 2004.

de SADELEER, N., *Droit de l'environnement*, Syllabus, Faculté de droit de l'Université catholique de Louvain-la-Neuve.

DEHOUSSE, F. et VINCENT, Ph., « L'éternelle réforme de la Politique agricole commune et les limites de l'agenda 2000 », *Studia diplomatica*, vol. LI, 1998, n°5.

DEVERRE, Ch., DOUSSAN, I., (e.a.), « Chapitre 4. Biodiversité, agriculture et politiques publiques », in : *Agriculture et biodiversité – Valoriser les synergies*, ESCO, juin 2008, p. 27.

DELVOLVE, P., « Retrait et abrogation: le cas des actes à objet pécuniaire et des actes obtenus par fraude », note sous C.E. fr., arrêt *Mme SOULIER* du 6 novembre 2002 et C.E. fr., arrêt *Assistance publique-Hôpitaux de Marseille* du 29 novembre 2002, *R.F.D.A.*, 2003, n°10.

DOMAT, J., *Les lois civiles dans leur ordre naturel, le droit public, et legum delectus*, Partie 1, Liv. 1, I, II, 2.

DOUSSAN, I., *Conservation de la biodiversité et politique agricole commune de l'Union européenne*, Centre d'études et de recherches internationales et communautaires de l'Université Paul Cézanne Aix-Marseille III, Paris, 2007.

DOUSSAN, I., « L'échec des contrats d'aide aux productions extensives : les contrats agro-environnementaux », in *Activité Agricole et droit de l'environnement, l'impossible conciliation ?*, L'Harmattan, Logiques Juridiques, 2002, pp. 289-315.

DOUSSAN, I., Les services écologiques : un nouveau concept pour le droit de l'environnement?, in C. CANS, *La responsabilité environnementale : prévention, imputation, réparation*, Dalloz, Paris, 2008, p. 125.

DUPRAZ, P., « The environmental supply of Farm Households : A flexible Willingness to accept Model », *Environnemental and Resource Economics*, 2013, p. 171.

DUPRAZ, P., et PECH, M., *Quelle politique agro-environnementale?*, Congrès de la Confédération paysanne, Saint-Etienne, 2009, Researchgate, disponible sur <http://www.researchgate.net/publication/228759807>.

DURAND, L., CAPIERE, M., CARPENTIER, A.-S., BAUDRY, J., *Concilier agricultures et gestion de la biodiversité: Dynamiques sociales, écologiques et politiques*, QUAE, France, 2013, pp. 55 à 59.

ENGEL, S., PAGIOLA, S. et WUNDER, S., « Designing payments for environmental services in theory and practice: An overview of the issues. », *Ecological Economics*, vol. 65.

FAGNART, J.-L., « Principe de précaution et responsabilité civile », in : *Regards croisés sur le Principe de précaution*, Anthemis, Limal, 2011, pp. 9-36.

FAIRHEAD, J., LEACH, M., et SCOONES, I., « Green Grabbing: A New Appropriation of Nature? », *Journal of Peasant Studies*, 39 (2), 2012, p. 244.

FAO, *The State of Food and Agriculture 2007 - Paying Farmers for environmental services*, FAO Agriculture Series, n° 38, Rome, 2007.

FAVRESSE, J.-M., « La théorie du retrait des actes administratifs n'est-elle pas sujette à critiques? » *R.J.D.A.*, 1971, p. 62.

FERRARO, P., « Asymmetric information and contract design for payments for environmental services », *Ecological Economics*, vol. 65, 2008, pp. 810-821.

FERRARO, P., et KISS, A., « Ecology-direct Payments to Conserve Biodiversity », *Science* 298, 2002, pp. 1718-1719.

FLOUR, J., et AUBERT, J.-L., *Droit civil – Les obligations*, t. I, 7e éd., pp. 60-78, n° 94-128.

GADBIN, D., « Les droits à paiement unique, pour qui, pourquoi? », *Rev. dr. Rural*, 2005, p. 10.

GALLAI, N., SALLES, J.-M., SETTELE, J., VAISSIERE, B., *Economic valuation of the vulnerability of world agriculture confronted with pollinator decline*, Science direct, Elsevier, 2008, disponible sur www.sciencedirect.com.

GHESTIN, J., *Le contrat : formation*, Traité de droit civil sous la direction de J. GHESTIN, t. II, 2e éd., Paris, *L.G.D.J.*, 1988, pp. 20-24 et p. 398, n° 362.

GÓMEZ-BAGGETHUN, E., RUIZ-PÉREZ, M., (2011), « Economic Valuation and the Commodification of Ecosystem Services », *Progress in Physical Geography*, 35 (5).

GRAVEY, V., *Réformer la PAC pour quoi faire ? Cartographie du débat PAC 2013*. Institut du développement durable et des relations internationales, n°04/11, 2011.

GREGOIRE, E., et GREGOIRE, A., « Cadre juridique du droit de l'environnement pour la production agricole », *Rapport national pour la Belgique*, Congrès européen de droit rural, 11-12-13-14 septembre 2013, Université de Lucerne, disponible sur http://www.cedr.org/congresses/luzern/pdf/Commission_II_Belgique.pdf.

GROUPE PAC 2013, Avenir de la PAC 2014 – 2020 - Pour une politique agricole, alimentaire, environnementale et rurale européenne : constats, propositions et leviers d'action, 2010, disponible sur : <http://www.pouruneautrepace.eu/wp-content/uploads/2010/02/Propositions-pac-post-2013-final-FR.pdf>.

Groupe Polanyi, *La multifonctionnalité de l'agriculture édition – Une dialectique entre marché et identité*, Synthèses, QUAE, France, 2008.

Groupe RWDP, voyage de fin d'étude en Allemagne, France et Suisse en avril 2015, *Mesures agri-environnementales en Europe*, Réseau wallon de développement rural, disponible sur http://www.reseau-pwdr.be/media/661067/150619_cr_voyage_mae_europe.pdf.

GUINGAND, A., « Les paiements pour préservation des services écosystémiques comme outil de conversation de la biodiversité - Synthèse et défis pour l'action », *Les notes de Biodiv 2050*, n° 1, 2014.

HABRAN, M., « Le verdissement de la politique agricole commune - Analyse d'une révolution », *Cahiers de Sciences politiques de l'ULg*, Cahier n°24, juin 2012, disponible sur : <http://popups.ulg.ac.be/1784-6390/index.php?id=663>.

HAHN, R., « Economic prescriptions for environmental problems: how the patient followed the doctor's orders », *The Journal of Economic Perspectives*, 3 (2), 1989, pp. 95-114.

HALPERN, Ch., LASCOUMES, P., LE GALES, P., *L'instrumentation de l'action publique - Controverses, résistances, effets*, Presses de Sciences Po, 2014, p. 170.

HARDIN, G., « The tragedy of the commons », *Science*, 13 décembre 1968.

HAUMONT, F., *Droit du développement durable*, Syllabus, Faculté de droit de l'université catholique de Louvain-la-Neuve, 2013, p. 160.

HELLERSTEIN, D. et HANSEN, L., USDA Briefing Room – Conversation Policy: Land Retirement Programs, 2009, disponible sur <http://www.usda.gov>.

KARSENTY, A., *Coupler incitation à la conservation et investissement, Paiements pour services environnementaux et développement*, Perspective, Cirad, n°7, 2011.

KARSENTY, A., « La forêt tropicale, le mécanisme REDD et les paiements pour services environnementaux », SFécologie module, R 12, 2011.

KARSENTY, A., SEMBRES, T., *Paiements pour services environnementaux et pays du sud. La conservation de la nature rattrapée par le développement ?*, 3eme journée de recherches en sciences sociales, INRA-SFER-CIRAD, Montpellier, 2009.

KARSENTY, A., SEMBRES, T., RADRIANARISON, M., “Paiements pour services environnementaux et biodiversité dans les pays du sud”, in : *Revue Tiers Monde*, éd. Armand COLLIN/DUNOD, n° 202, 2010, p. 58.

KAROUSAKIS, K., « Incentives to reduce GHG Emissions from Deforestation: Lessons Learned from Costa Rica and Mexico », OCDE, Paris, 2007.

KEMKES, R.J., FARLEY, J., KOLIBA, C.J., « Determining when payments are an effective policy approach to ecosystem service provision » in : *Ecological Economics*, 2010, p. 69.

LABAT, B., *e.a.*, *Droits réels au profit de la biodiversité : Comment le droit peut-il contribuer à la mise en œuvre des paiements pour services environnementaux ?*, Mission économie de la biodiversité, Fondation Nicolas Hulot pour la nature et l'homme, 2014.

LACHIEZE, C., *Droit des contrats : Ellipses*, Paris, 2007, 192p.

LANGLAIS, A., *Chronique d'une mort annoncée de la mesure agro-environnementale à l'issue du Bilan de santé de la PAC : Analyse de l'article 39 paragraphe 3 dernier alinéa du règlement (CE) n° 1698 / 2005 modifié*, avec réponse de BAUDRY, J., DR INRA, Nature, Science et Société, 2011.

LANGLAIS, A., « Les Paiements pour services environnementaux, une nouvelle forme d'équité environnementale pour les agriculteurs ? – Réflexion juridique », in : *Environnement et développement durable*, Environnement n°1, Janvier 2013, étude 4.

LAURANS, Y., LEMENAGER, T., AOUBIB, S., *Les paiements pour services environnementaux. De la théorie à la mise en œuvre, quelles perspectives dans les pays en développement?*, À savoir, Agence française de développement, Paris, 2011, n° 7, 213p.

LAURENT, F., *Principes de droit civil*, Bruxelles, Bruylant, 1875, t. XV, p. 531, n° 463.

LECOLE, P., « Le verdissement de la PAC en débat : un feu vert pour plus d'environnement? », *Perspectives sur les liens entre agronomie et PAC, Agronomie, Environnement & Sociétés*, 2013, vol.3, n°1.

LE COQ, J.-F., PESCHE, D., LEGRAND, T., FROGER, G., et SAENZ SEGURA, F., « La mise en politique des services environnementaux : la genèse du Programme de paiements pour services environnementaux au Costa Rica », *Vertigo*, la revue électronique en sciences de l'environnement, Volume 12, décembre 2012 numéro 3, article disponible sur <http://vertigo.revues.org/12920>.

LEDANT, J.-P., *Acheter les services de la nature ? Une analyse des paiements de services environnementaux*, ETOPIA, Centre d'animation et de recherche en écologie politique, décembre 2008, disponible sur www.etopia.be.

LUGO, E., « Ecosystem services, the millenium ecosystem assessment, and the conceptual difference between benefits provided by ecosystems and benefits provided by people », *Journal of land use*, 23, 2, 2008, pp. 243-262.

MADELIN, V., *La rémunération des services environnementaux rendus par l'agriculture*, Economie et prévision, Volume 117, 1995, n°117-118, pp. 82 et 83.

MASSOT, A., *Premier pilier de la PAC : Paiements directs aux agriculteurs*, Fiches techniques sur l'Union européenne, mars 2015, disponible sur : http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/fr/displayFtu.html?ftuId=FTU_5.2.5.html.

MAYRAND, K., et PAQUIN, M., *Le paiement pour les services environnementaux : étude et évaluation des systèmes actuels*, Unisfera International Centre, Commission de coopération environnementale de l'Amérique du nord, Montréal, 2004.

MARSCHALL, A., *Principles of Economics*, MacMillan, Londres, 1920 (édition 1964).

MESCHERIAKOFF, A.S., *Droit économique public*, PUF, 1996, n° 141 et n° 162.

MILLENNIUM ECOSYSTEM ASSESSMENT, *Ecosystems and Human Well-Being: Synthesis*, Island Press, Washington DC, 2005.

MIRANDA, M., PORRAS, I.T., MORENO, M.L., *The social impacts of payments for environmental services in Costa Rico. A quantitative field survey and analysis of the Virilla watershed*, Londres, International Institute for Environment and Development, 2003, 75p.

MIRANDA, M., et coll., *The Socioeconomic Effects of Carbon Markets in Costa Rica. A Case Study of the Huertar Norte Region*, Londres, IIED, 2004, p. iii.

MURADIAN, R., CORBERA, E., PASCUAL, U., KOSOY N, et MAY, PH., *Reconciling theory and practice: An alternative conceptual framework for understanding payements for environmental services*, Ecol. Econ, 2009.

OBJECTIFS d'AICHI, *Plan stratégique pour la biodiversité 2011-2020*, Convention sur la diversité biologique, octobre 2010.

OCDE, *Perspectives de l'environnement de l'OCDE à l'horizon 2030*, OCDE, Paris, 2008.

OCDE, *Rapport sur la mise en œuvre de la recommandation du conseil de 2004 sur l'utilisation des instruments économiques pour faciliter la conservation et l'exploitation durable de la biodiversité* », Paris, 2008.

OCDE, *Payer pour la biodiversité : Améliorer l'efficacité-coût des paiements pour services écosystémiques*, Editions OCDE, 2011.

OCDE, « Perspectives de l'environnement de l'O.C.D.E. à l'horizon 2050 », *Les conséquences de l'inaction*, 2012, p. 201.

OCDE, *La fourniture de biens publics agro-environnementaux par l'action collective*, Editions OCDE, 2013, p. 312.

OCDE, « Renforcer les mécanismes de financement de la biodiversité » in *Des politiques meilleures pour une vie meilleure*, 2014, p. 64.

OCDE, *Examens environnementaux de l'OCDE pour l'Espagne*, Des politiques meilleures pour une vie meilleure, Edition OCDE, 2015, p. 176.

OLMI, G., *Commentaire Mégret : le droit de la CEE. 2 : Politique agricole commune*, 2^{ème} éd., Bruxelles, Université libre de Bruxelles, 1991.

OST, F., *La nature hors la loi. La Découverte*, Coll. « Sciences humaines et sociales », 2003, p. 42.

PAULET, D., *Aperçu de l'intégration de l'environnement dans les dernières réformes de la Politique Agricole Commune*, Kluwer, Aménagement-Environnement, 2007.

PAGIOLA, S., et PLATAIS, G., « Market-based Mechanisms for Conservation and Development: The Simple Logic of Payments for Environmental Services », in : *Environmental Matters—Annual Review*, Washington, DC, Département de l'environnement de la Banque mondiale, juillet 2001—juin 2002 (exercice 2002), p. 264.

PAGIOLA, S., *Guidelines for Pro-Poor Payments for Environmental Services*, Banque Mondiale, Washington D.C., 2007.

PAGIOLA, S., « Payments for environmental services in Costa Rica », *Ecological Economics*, 65, 2008, pp. 712 – 724.

PERROT-MAITRE, D., « The Vittel Payment for Ecosystem Services : a « Perfect » PES Case ? », International Institute for Environment and Development, Londres, 2006, disponible sur <http://www.iied.org/NR/forestry/projects/water.html>.

PEYRAUD, J.-L., CELLIER, P., (e.a.), *Réduire les pertes d'azote dans l'élevage : expertise scientifique collective*, QUAE, Versailles, 2014, p. 138.

PIERMONT, L., « Les paiements pour préservation des services écosystémiques comme outil de conversation de la biodiversité – Cadres conceptuels et défis opérationnels pour l'action », *Les cahiers de Biodiv 2050*, n° 1, 2014.

PIRARD, R., BILLE, R., et SEMBRES, T., 2010, *Questioning the theory of Payments for Ecosystem Services (PES) in light of emerging experience and plausible development*, Collection "Analyses", IDDRI, Paris, p. 14.

PROKOFIEVA, I., WUNDER, S., VIDALE, E., « Les paiements pour services environnementaux : Une opportunité pour les forêts méditerranéennes ? », *Les Cahiers sur les politiques de l'EFI Policy Brief 7*, 2012.

Recommandation du Conseil du 26 mai 1972 sur les principes directeurs relatifs aux aspects économiques des politiques de l'environnement sur le plan international, C(72) 128 (final), O.C.D.E., 1972.

RENDERS, D., BOMBOIS, Th., et VANSNICK, L., « La compétence de l'autorité en matière de subvention », in D. RENDERS, *Les subventions*, Bruxelles, Larcier, 2011, n° 151, p. 310.

RICHLI, P., « Les problèmes juridiques posés par les nouvelles fonctions de l'agriculture », in *L'agriculture multifonctionnelle, aspects juridiques*, Comité européen de droit rural, L'Harmattan, 1999, p. 27.

ROSA, H., et coll., *Payment for Environmental Services and Rural Communities: Lessons from the America*, Tagaytay City, Philippines, International Conference on Natural Assets, Political Economy Research Institute and Centre for Science and the Environment, 2002, p. 57.

ROUGIER, N., « Programmes agri-environnementaux : cadre communautaire et expérience en France », in : *Conférence paneuropéenne à haut niveau sur l'agriculture et la biodiversité*, Recueil des rapports de base, Sauvegarde de la nature n° 133, Editions du Conseil de l'Europe, Paris, 2002, p. 399.

SAMUELSON, P.A., « The pure theory of public expenditures », *The review of Economics and statistics*, n°36, 1954, pp. 387-389.

SIERRA, R., RUSSMAN, E., « On the Efficiency of Environmental Services Payments: A Forest Conservation Assessment in the Osa Peninsula in Costa Rica », *Ecological Economics*, vol. 59, 2006, pp. 131-141.

THUNIS, X., « L'obligation en nature de l'obligation contractuelle », in : *Les effets du contrat, Droit des obligations II*, T. II, Faculté de droit de Namur, 2012, pp. 31- 51.

UNTERMAIER, J., « Le droit de l'environnement. Réflexions pour un premier bilan », *Année de l'environnement*, 1980, p. 116.

VAN DER MAREN, N., « Les subventions », in *Guide de droit immobilier*, VII, 7, I, I, 2010, p. 1.

VERT, J., COLOMB, J., « La rémunération des services environnementaux rendus par l'agriculture », *Prospective et évaluation – Document de travail*, Ministère français de l'agriculture et de la pêche, 2009, p. 5.

VOJTECH, V., *Les mesures prises face aux problèmes agro-environnementaux*, éditions OCDE, Paris, 2010.

WALOT, Th., *Evaluation des mesures agro-environnementales en Wallonie*, EVAGRI 2011-2013, Rapport final, UCL, ELI, AGRONOMIE, Cellule intégration Agriculture Environnement, 2013, p. 3, disponible sur http://www.reseau-pwdr.be/media/661012/2013_pub_evaluation_mae_wallonie.pdf.

WERY, P., « L'exécution en nature des obligations contractuelles », in *Les obligations contractuelles*, éd. Du Jeune Barreau, Bruxelles, 2000, p. 347.

WERY, P., *Droit des obligations*, vol. I, Théorie générale du contrat, 2ème édition, 2011, Bruxelles, Larcier, p. 60.

WUNDER, S., « Payments for environmental services : some nuts and bolts », CIFOR, Occasional paper, n°42, Belem, 2005, p. 5.

WUNDER, S. « Are direct payments for environmental services spelling doom for sustainable forest management in the tropics? » *Ecology and society*, vol. 11, n°2, 2006.

WUNDER, S., « The Efficiency of Payments for environmental services in Tropical conservation », *Conservation Biology*, vol. 11, n°2, 2007.

ZAKINE, C.-H., « Les paiements PAC sont-ils des PSE ? » - Analyse, Lettre n) 567, Actualité Juridique, SAF agri'iDées, 13 juin 2014.

ZAKINE, C.-H., *Paiements pour Services Environnementaux (PSE) en agriculture - Contractualiser pour produire de l'environnement et augmenter ses revenus*, SAF agri'iDées, décembre 2014.

C) Jurisprudence :

1) Jurisprudence internationale :

W. M. MADISON et al. v. DUCKTOWN SULPHUR, COPPER & IRON COMPANY, LIMITED. SUPREME COURT OF TENNESSEE, 113 Tenn. 331; 83 S.W. 658, 1904.

2) Jurisprudence européenne :

CJUE, 4 juin 2009, aff. C241/07, *Otsa Talu*, point 36.

3) Jurisprudence nationale :

Cass., 6 mars 1919, *Pas.*, 1919, I, p. 80.

Cass., 14 avril 1994, *Pass.*, 1994, I, n° 179.

Table des Matières

INTRODUCTION.....	6
PARTIE 1 : Le PSE, instrument économique au service de l'environnement.....	11
Chapitre 1 : Contextualisation du concept.....	11
Section 1 : La biodiversité.....	11
Section 2 : Services écosystémiques et services environnementaux.....	11
Chapitre 2 : Les Paiements pour services environnementaux.....	13
Section 1 : Introduction à la notion.....	13
Section 2 : Interprétation à travers la théorie économique.....	13
Section 3 : Définition du concept.....	15
Sous-section 1 : Définitions traditionnelles.....	16
Sous-section 2 : Définition retenue.....	17
Sous-section 3 : Un exemple réussi de la mise en place d'un PSE contractuel, le cas Vittel.....	18
Sous-section 4 : Développements du concept traditionnel, l'exemple costaricien.....	19
Chapitre 3 : Evaluation du montant du service.....	21
Section 1 : Une évaluation non basée sur les actifs naturels.....	21
Section 2 : Obstacles à l'évaluation du coût d'opportunité.....	22
Section 3 : Solution envisageable, une fragmentation du coût total.....	24
Section 4 : La part incitative, versement supplémentaire vital.....	25
Chapitre 4 : Avantages et inconvénients des PSE.....	26
Section 1 : Avantages des programmes.....	26
Section 2 : Inconvénients des programmes.....	27
PARTIE 2 : Les PSE et le droit, analyse juridique.....	29
Chapitre 1 : Soucis juridiques liés à une notion aux origines non juridiques.....	29
Section 1 : Rappel de la définition retenue.....	29
Section 2 : Le service rendu, objet du contrat aux contours incertains.....	31
Sous-section 1 : Un manque de définition.....	31
Sous-section 2 : Soucis liés à l'élaboration du contrat.....	32
Sous-section 3 : Soucis liés à l'inexécution des prestations.....	33
Sous-section 4 : Utilité et justice, valeurs fondamentales.....	34

Section 3 : Le consentement des parties.....	34
Sous-section 1 : L'erreur.....	34
Sous-section 2 : Une négociation finalement limitée.....	35
Chapitre 2 : Liens entre PSE et principes du droit de l'environnement.....	36
Section 1 : Le principe pollueur-payeur.....	36
Section 2 : Le principe de précaution.....	39
Chapitre 3 : Les Paiements PAC.....	41
Section 1 : Genèse des préoccupations environnementales dans la PAC et réformes successives.....	42
Sous-section 1 : Le premier pilier, les aides directes.....	43
§1 ^{er} : Cadre européen.....	43
§2 : Cadre Wallon.....	47
Sous-section 2 : Le second pilier, le développement rural.....	48
§1 ^{er} : Cadre européen.....	48
§2 : Cadre Wallon.....	50
Section 2 : Les paiements PAC, des PSE ?.....	51
Sous-section 1 : Les paiements du premier pilier, candidats recalés.....	52
§1 : La détermination du service.....	52
§2 : La rémunération incitative.....	53
§3 : La démarche contractuelle.....	54
A. Un régime unilatéral.....	55
B. ... se teintant de quelques traits contractuels.....	57
§ 4 : Brève conclusion.....	58
Sous-section 2 : Les MAE ou PSE en devenir.....	59
§1 : La détermination du service.....	59
§2 : La rémunération incitative.....	60
§3. La démarche contractuelle.....	65
A. Le choix français : le contrat.....	66
B. Le choix wallon : la subvention.....	66
§ 4 : Brève conclusion.....	67
CONCLUSION.....	69
➤ Voie 1 : Natura 2000.....	70
➤ Voie 2 : Opportunités liées au droit civil.....	71
➤ Voie 3 : Emergence du PPSE.....	72

BIBLIOGRAPHIE.....	74
TABLE DES MATIERES.....	89

Place Montesquieu, 2 bte L2.07.01, 1348 Louvain-la-Neuve, Belgique www.uclouvain.be/drt



