

Lise Duval, Thomas Binet, Amélie Colle, Isabelle Martin,
Pierre Dupraz, Michel Pech, Estelle Midler

- **Favoriser le déploiement de paiements pour services environnementaux (PSE) en agriculture**

NESE n° 48, Décembre 2020, pp. 73-97

CENTRE D'ÉTUDES ET DE PROSPECTIVE

SERVICE DE LA STATISTIQUE ET DE LA PROSPECTIVE

Présentation

Notes et études socio-économiques est une revue du ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation, publiée par son Centre d'Études et de Prospective. Cette revue technique à comité de rédaction se donne pour double objectif de valoriser des travaux conduits en interne ou des études commanditées par le ministère, mais également de participer au débat d'idées en relayant des contributions d'experts extérieurs. Veillant à la rigueur des analyses et du traitement des données, elle s'adresse à un lectorat à la recherche d'éclairages complets et solides sur des sujets bien délimités. D'une périodicité de deux numéros par an, la revue existe en version papier et en version électronique.

Les articles et propos présentés dans cette revue n'engagent que leurs auteurs.

Directrice de la publication :

Corinne Prost, MAA-SG-SSP, Cheffe du Service de la Statistique et de la Prospective

Rédacteur en chef :

Bruno Hérault, MAA-SG-SSP-CEP, Chef du Centre d'Études et de Prospective

Comité de rédaction :

Didier Cébron, MAA-SG-SSP-SDSAFA, Sous-directeur de la SDSAFA

Julia Gassie, MAA-SG-SSP-CEP, Cheffe du bureau de la veille

Julien Hardelin, MAA-SG-SSP-CEP, Chef du bureau de la stratégie et de la prospective

Vincent Hébrail-Muet, MAA-SG-SSP-CEP, Chef du bureau de l'évaluation et de l'analyse économique

Bruno Hérault, MAA-SG-SSP-CEP, Chef du Centre d'études et de prospective

Pascale Pollet, MAA-SG-SSP-SDSSR, Sous-directrice de la SDSSR

Corinne Prost, MAA-SG-SSP, Cheffe du Service de la Statistique et de la Prospective

Composition : SSP

Impression : AIN - Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation

Dépôt légal : à parution

ISSN : 2104-5771 (imprimé)

ISSN : 2259-4841 (en ligne)

Renseignements et diffusion : voir page 4 de couverture

Favoriser le déploiement de paiements pour services environnementaux (PSE) en agriculture

Lise Duval¹, Thomas Binet², Amélie Colle², Isabelle Martin³, Pierre Dupraz⁴, Michel Pech⁴, Estelle Midler⁵

Résumé

Si les contextes politiques européen et national semblent aujourd'hui favorables à la mise en œuvre de paiements pour services environnementaux (PSE) en agriculture, les opérateurs publics comme privés manquent d'outils pratiques et, parfois, de compétences techniques, juridiques et financières pour s'impliquer dans le développement et le financement de ces PSE. Le ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation a donc lancé une étude sur les meilleures manières de favoriser le déploiement des PSE. Son premier objectif était de réaliser des guides opérationnels pour aider les acteurs (privés, collectivités territoriales et services de l'État) à mettre en place des PSE, en tenant compte des bonnes pratiques issues d'expériences déjà conduites. Le second objectif était de formuler des recommandations, pour les services de l'État, sur les actions à engager pour favoriser le déploiement de PSE dans le cadre réglementaire actuel, et sur les adaptations nécessaires de ce cadre pour renforcer leur déploiement. Cet article présente l'approche adoptée et résume les principaux résultats détaillés dans les guides opérationnels⁶.

Mots clés

Paiements pour services environnementaux, transition agro-écologique, guides, services écosystémiques, territoire, instrument économique.

Le texte ci-après ne représente pas nécessairement les positions officielles du ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation. Il n'engage que ses auteurs.

1. Lise Duval, consultante, 1222 route d'Issus 31190 Auragne <https://www.linkedin.com/in/lise-duval-evaluation/>

2. Vertigo Lab, DARWIN Éco-Système, 87 Quai des Queyries, 33100 Bordeaux, <http://vertigolab.eu/>

3. Oréade-Brèche, 64 chemin del prat, 31320 Auzeville, <http://www.oreade-breche.fr/>

4. INRAe, UMR SMART-LERECO, 4 allée Adolphe Bobierre, 35011 Rennes, <https://www6.rennes.inrae.fr/smart>

5. Centre d'études et de prospective, ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation, 3 rue Barbet-de-Jouy, 75007 Paris

6. Duval L., Martin I., Dupraz P., Pech M., Binet T, Colle A., 2019, *Guide à destination des services de l'État et de ses opérateurs : déployer des paiements pour services environnementaux en agriculture*, étude réalisée pour le ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation. Duval L., Martin I., Dupraz P., Pech M., Binet T, Colle A., 2019, *Guide à destination des acteurs privés : déployer des paiements pour services environnementaux en agriculture*, étude réalisée pour le ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation. Duval L., Martin I., Dupraz P., Pech M., Binet T, Colle A., 2019, *Guide à destination des services des collectivités territoriales : déployer des paiements pour services environnementaux en agriculture*, étude réalisée pour le ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation :

<https://agriculture.gouv.fr/les-paiements-pour-services-environnementaux-en-agriculture>

Introduction

Souhaitant progresser dans la réflexion sur la rémunération des services environnementaux fournis par les agriculteurs, le ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation (MAA) avait financé, en 2016, une étude visant à identifier les avantages et les limites des méthodes d'évaluation monétaire des services écosystémiques. Il s'agissait aussi d'analyser des politiques publiques innovantes rémunérant les services environnementaux agricoles en Europe et dans le monde. Cette étude cherchait enfin à faire émerger une définition partagée des paiements pour services environnementaux (PSE) dans le secteur agricole (Duval *et al.* 2016).

Les contextes politiques européen et national sont aujourd'hui favorables à la multiplication des PSE en agriculture, car ces outils permettent d'accompagner la transition agro-écologique. Ils contribuent ainsi à répondre aux défis du changement climatique, des pollutions diffuses, de la réduction de la biodiversité, etc. Cependant, les opérateurs, publics comme privés (collectivités territoriales, entreprises, services de l'État), manquent encore d'outils pratiques pour répondre aux questions d'ordres technique, financier et juridique posées par le développement et le financement de PSE. Ils hésitent donc à s'engager dans cette voie. Dans ce contexte, le MAA a commandé une nouvelle étude en 2018, pour favoriser le déploiement opérationnel des PSE en agriculture.

Le premier objectif de cette étude est d'établir des guides pour aider dans leur démarche les acteurs mettant en place des PSE (privés, collectivités territoriales et services de l'État), en s'inspirant d'expériences réussies. Ces guides ont été construits à partir d'études de cas pratiques, et sont opérationnels et concis. Chacun d'entre eux doit viser un public particulier et les questions qui lui sont propres. Ainsi, le guide destiné aux collectivités territoriales s'adresse aux communes et à leurs structures de coopération, aux Départements, aux Régions et aux Parcs naturels régionaux (PNR). Celui destiné aux acteurs privés cible les entreprises agricoles, les coopératives, les entreprises de l'industrie agro-alimentaire et les associations. Enfin, le guide destiné aux services de l'État s'adresse aux services centraux et déconcentrés des ministères, et aux autres opérateurs étatiques (ex. agences de l'eau).

Le second objectif est d'aboutir à des recommandations sur les actions que le MAA pourrait engager afin de favoriser le déploiement des PSE dans les prochaines années (dont l'adaptation éventuelle du cadre réglementaire).

Cet article rappelle tout d'abord, en première partie, ce que sont les PSE et leur intérêt. Il documente ensuite, dans une deuxième partie, la méthode utilisée pour produire ces guides, qui repose notamment sur un inventaire des dispositifs existants pouvant être qualifiés de « PSE » et sur douze études de cas. Les résultats de l'analyse transversale des cas étudiés, et donc le contenu des guides, sont présentés dans la troisième partie. Enfin, la quatrième expose les recommandations formulées pour les services de l'État et les collectivités territoriales.

1. Ce que sont les PSE

Les PSE en agriculture sont des dispositifs rémunérant les exploitants pour des actions qui contribuent à restaurer ou maintenir des écosystèmes, et dont la société tire des avantages (les biens et services écosystémiques). L'encadré 1 donne plus de détails sur les services considérés.

Les PSE sont donc des instruments économiques qui visent à orienter les agriculteurs vers des pratiques environnementales plus vertueuses, en modifiant les signaux économiques qui leur sont adressés. Ils reposent sur le principe « bénéficiaire-payeur », par opposition aux instruments réglementaires et fiscaux qui reposent sur le principe « pollueur-payeur » (Matzdorf *et al.*, 2014). La figure 1 présente un exemple de dispositif de PSE visant la plantation, le maintien et l'entretien de haies.

Encadré 1 - Services écosystémiques vs services environnementaux ?

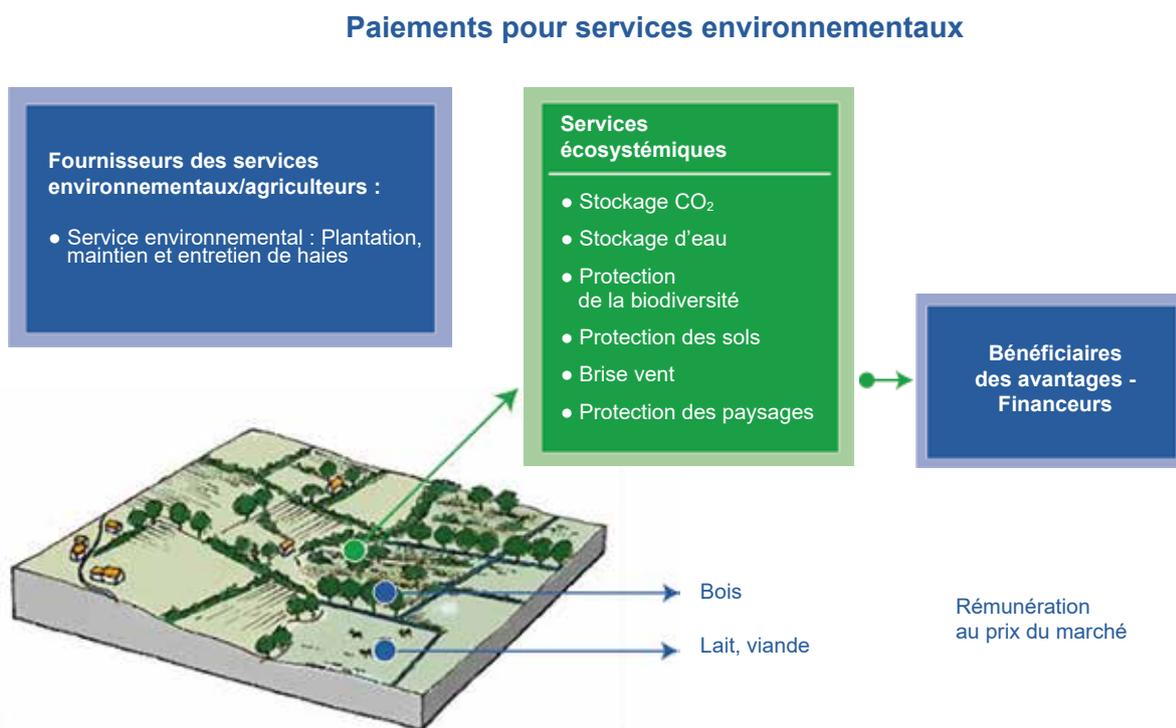
Les services écosystémiques sont les « biens et services (les bienfaits) que les hommes peuvent tirer des écosystèmes, directement ou indirectement, pour assurer leur bien-être » (Millenium Ecosystem Assessment, 2005). Quatre types peuvent en être distingués :

- a. les services d'approvisionnement, dont font partie la production alimentaire, l'eau douce, le bois, etc. ;
- b. les services de régulation, qui participent au maintien de la qualité de l'air et des sols, à la maîtrise des inondations et des maladies des cultures, à l'atténuation du changement climatique ou encore à la pollinisation ;
- c. les services culturels, *via* le maintien de patrimoines, de paysages supports d'activités touristiques, récréatives, éducatives, religieuses, etc. ;
- d. les services dits « d'appui », nécessaires au fonctionnement des écosystèmes, tels le cycle des nutriments, la formation des sols et la production primaire. Ces services sont à la base des autres, ils sont très difficiles à évaluer et en général ne font pas l'objet de paiements.

Dans le cadre des PSE, ce sont les services de régulation et les services culturels qui sont principalement concernés. Les services d'approvisionnement, particulièrement pour les produits alimentaires, ont vocation à être financés par les prix de marché.

Les « services environnementaux », dans le secteur agricole, sont rendus par le détenteur du droit à exploiter les terres, au travers de ses interventions et de ses pratiques, qui contribuent à maintenir voire restaurer les services écosystémiques au bénéfice des ménages et des entreprises, dont le bien-être ou le profit dépend de l'état de cet environnement.

Figure 1 - Dispositif de PSE



Source : Duval L., coupe paysagère extraite de www.paysages.loire-atlantique.gouv.fr

Les PSE engagent donc, d'un côté, des *financeurs* qui sont les demandeurs, en principe les bénéficiaires directs des services écosystémiques rendus (entreprises, citoyens-consommateurs, et leurs représentants). De l'autre côté, ils impliquent des *fournisseurs*, ici des agriculteurs utilisateurs du foncier agricole, qui reçoivent un paiement en échange de la fourniture du service environnemental (Smith *et al.*, 2013).

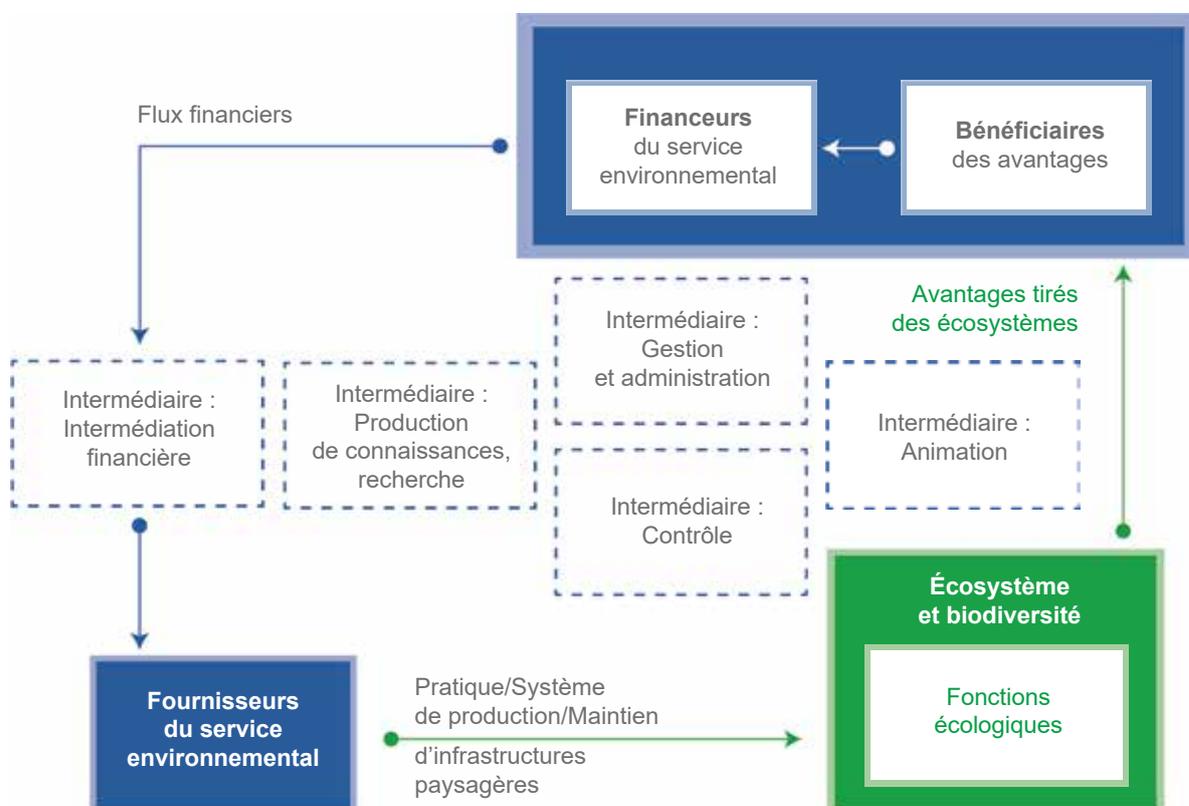
Le paiement versé dans le cadre d'un PSE est conditionné à l'atteinte de résultats en matière de restauration ou de protection de l'écosystème, ce qui constitue le principe de conditionnalité. Dans la pratique, ce principe peut se traduire de deux manières : soit par des paiements à « obligation de résultats », dans lesquels les paiements sont conditionnés et modulés en fonction de l'atteinte de résultats environnementaux, ce qui impose un dispositif de suivi régulier et quantifié ; soit par des paiements à « obligation de moyens », conditionnés au respect de certaines pratiques dont il est avéré, par des études et expérimentations scientifiques, que leur respect engendre les résultats environnementaux attendus. Le dispositif de suivi de l'écosystème permet alors de vérifier que le lien est confirmé dans le temps.

La rémunération peut prendre des formes diverses : en nature, en numéraire (virement ou liquide), en chèque-cadeau à dépenser dans le territoire d'intervention de la collectivité territoriale, en réduction sur le montant d'un bail, en gains immatériels (amélioration de l'image, etc.). Elle peut couvrir des actions protégeant ou restaurant un bouquet de services écosystémiques, par exemple, dans la figure 1, l'ensemble des services favorisés par la plantation et l'entretien de haies, ou un service écosystémique précis comme la protection du paysage bocager. Dans ce second cas, les fournisseurs peuvent cumuler plusieurs paiements de différents financeurs au titre des différents services écosystémiques, si le cumul est efficace et nécessaire pour atteindre le résultat.

En plus des deux rôles clefs de financeurs et de fournisseurs, les études de cas montrent que certains acteurs doivent remplir des fonctions d'intermédiation (figure 2), en particulier :

- Créer des connaissances de base, notamment conduire des travaux de recherche sur la problématique environnementale à traiter, les pressions la générant, les acteurs à la source de ces pressions, c'est-à-dire les causalités entre pratiques agricoles et impacts environnementaux et écosystémiques, dans le temps et dans l'espace, etc.
- Porter, financer l'émergence et le montage du PSE et les autres coûts de transaction, articuler le PSE avec les autres dispositifs du territoire.
- Gérer, établir et administrer les contrats, assurer leur suivi.
- Réaliser l'intermédiation financière : collecter les paiements (parfois de multiples paiements de faibles montants) et les redistribuer aux fournisseurs (annuellement le plus souvent).
- Contrôler le respect des termes du contrat, notamment pour garantir que le paiement soit conditionné à l'atteinte d'un résultat sur l'écosystème, que celui-ci soit mesuré directement ou pas.
- Faire le lien avec les fournisseurs, animer et communiquer, afin de faire connaître le dispositif, encourager l'adhésion, favoriser la collaboration entre les acteurs, apporter des informations et l'appui technique aux fournisseurs potentiels, etc.

Figure 2 - Les acteurs et leurs fonctions au sein des dispositifs de PSE



Source : auteurs, adapté de Ernst and Young, Biotope (2017) et EFESE (2014), *Guide opérationnel à destination des collectivités territoriales*, page 7

Les PSE regroupent donc un ensemble de dispositifs qui diffèrent selon leurs modes de financement (public par la levée de taxes ou impôts, et/ou privé) et les intermédiaires impliqués. Cependant, ils partagent aussi certains critères de base (Wunder, 2011) :

- La liberté du fournisseur : l'engagement de l'agriculteur qui procure le service environnemental doit être volontaire.
- L'identification : le service écosystémique ou le bouquet de services écosystémiques concernés par le service environnemental faisant l'objet du paiement, doivent être identifiés clairement.
- La conditionnalité : déjà évoquée plus haut, le paiement n'est versé que si le résultat du service environnemental sur l'écosystème est atteint.
- L'additionnalité : les PSE doivent permettre d'aller au-delà de l'évolution sans intervention de l'écosystème, anticipée et jugée inadéquate (scénario de référence). En particulier, les engagements des fournisseurs du service environnemental doivent aller au-delà des exigences réglementaires en matière de protection de l'environnement.
- L'incitativité : l'engagement volontaire des fournisseurs nécessite un niveau de paiement suffisamment incitatif.

Ces critères définissent un PSE théorique. En pratique, les dispositifs mis en œuvre respectent les deux premiers critères, mais ont des degrés de conformité différents pour les trois suivants.

Les PSE ne sont pas définis dans le corpus juridique, mais ils reposent sur des contrats de droit privé lorsque toutes les parties sont privées, de droit public (administratif) sinon (Langlais, 2019). Lorsque des financements publics sont mobilisés, ces dispositifs entrent dans le cadre des aides à l'agriculture et doivent respecter la législation soit des aides de *minimis* agricoles, soit du régime des aides notifiées. Ils peuvent aussi mobiliser des dispositifs définis dans la PAC (Pech et Jegou, 2019 – encadré 2). Un acheteur public peut également établir un appel d'offres de marché public de services ; ces services sont alors soumis à la TVA.

Encadré 2 - Politiques publiques agro-environnementales 2014-2020 et PSE

La politique agro-environnementale française et les PSE financés sur fonds publics doivent s'inscrire dans le corpus réglementaire de la PAC. Si les financements proviennent intégralement de fonds nationaux (et non européens), ils doivent respecter les lignes directrices agricoles (LDA)⁷, dont le contenu est similaire à celui encadrant la mise en œuvre des mesures agro-environnementales du second pilier de la PAC.

La PAC reste une source de financement essentielle pour le secteur agricole et elle peut utilement compléter les apports des collectivités territoriales et des acteurs privés pour la mise en place de PSE, à travers plusieurs mesures du FEADER. Les mesures suivantes peuvent être mobilisées dans ce sens :

- Les dispositifs d'aide à la conversion et au maintien des systèmes en agriculture biologique (AB), financées par la mesure 11 du FEADER.

7. Lignes directrices de l'Union européenne concernant les aides d'État dans les secteurs agricole et forestier et dans les zones rurales 2014-2020 (2014/C 204/01).

- Les MAEC, financées par la mesure 10 du FEADER⁸, dont le calcul des montants est encadré par le règlement européen 1305/2013 (art. 28 et 62), ce dernier respectant les règles fixées dans le cadre des négociations à l'OMC sur les programmes agro-environnementaux⁹. Ainsi, le montant de la compensation doit être calculé de manière à couvrir une partie ou la totalité des coûts supplémentaires, ou manques à gagner résultant des engagements souscrits dans le cadre des mesures agro-environnementales. Ces dernières doivent aller au-delà des exigences réglementaires. Le FEADER permet aussi de tenir compte des coûts de transaction et des coûts de l'action collective. En France, les paiements sont attribués pour des périodes de 5 ans.

Par ailleurs, la PAC détermine en partie les niveaux réglementaires de référence des exigences environnementales, qui doivent être pris en compte pour respecter le principe d'additionnalité et limiter les risques de double financement. Ainsi, les PSE doivent s'articuler avec les dispositifs suivants :

- La conditionnalité, qui module le montant des aides directes versées à tout bénéficiaire de la PAC selon son respect des Exigences réglementaires en matière de gestion (ERMG, définies par les directives européennes) et des Bonnes conditions agro-environnementales (BCAE)¹⁰.
- Le paiement vert, ou « verdissement »¹¹ (dans le Fonds européen agricole de garantie (FEAGA) ou premier pilier de la PAC), qui est versé si l'agriculteur respecte trois critères de diversité des cultures, de surface d'intérêt écologique (SIE) et de maintien des prairies permanentes ; il représente 30 % du FEAGA, soient 2,6 milliards d'euros par an en France.

8. Règlement (UE) n° 1305/2013.

9. Annexe II de l'Accord OMC sur l'Agriculture 12.b. : « Versement au titre de programmes de protection de l'environnement [...] Le montant des versements sera limité aux coûts supplémentaires ou aux pertes de revenu découlant de l'observation du programme public ».

10. Règlement (UE) n° 1306/2013.

11. Règlement (UE) n° 1307/2013.

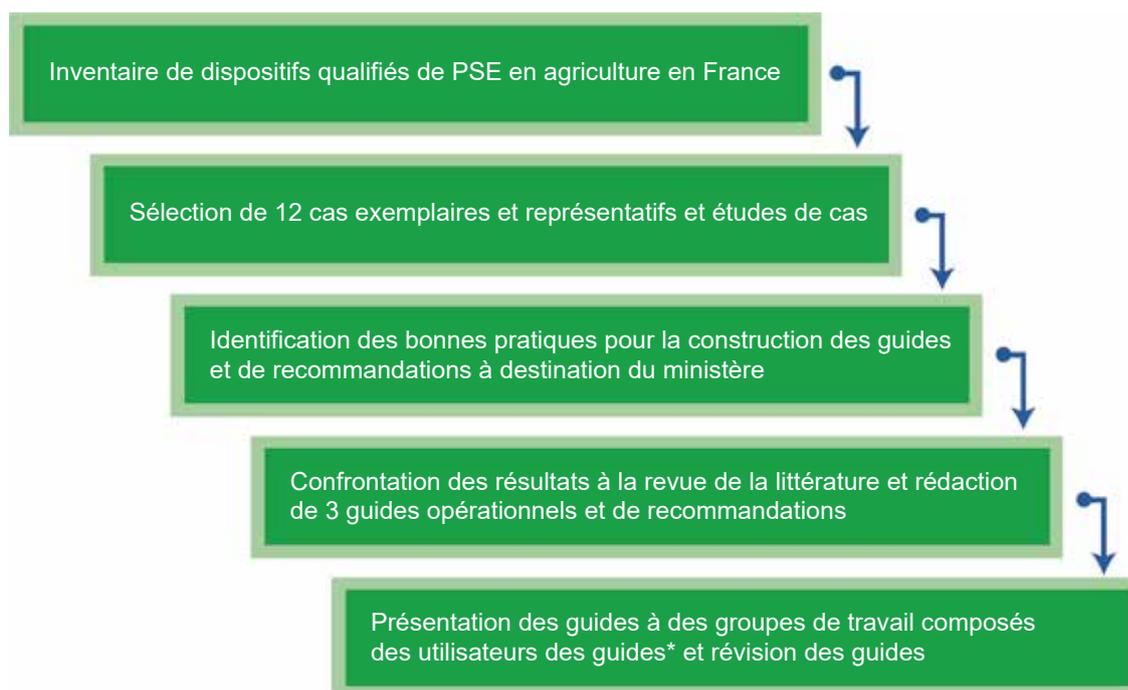
Davantage d'informations sur le contexte réglementaire et les sources de financements potentielles pour des dispositifs de PSE sont présentées dans les guides.

2. Méthodologie de l'étude

2.1. Approche générale

La démarche pour construire les guides pratiques est représentée dans la figure 3. Un inventaire des dispositifs existants en France a d'abord été réalisé. Puis 12 cas exemplaires, pertinents et représentatifs de la diversité des dispositifs de PSE, ont été sélectionnés et analysés. Ces études de cas, complétées par une analyse documentaire, ont permis d'identifier les grandes étapes de construction de PSE et les principales bonnes pratiques, mais aussi de formuler des recommandations à destination du ministère. Ces informations ont ensuite servi à la rédaction des guides. Enfin, ceux-ci ont été présentés en comité de pilotage et en groupes de travail à leurs potentiels utilisateurs. Leurs commentaires ont été intégrés dans une version révisée.

Figure 3 - Démarche générale de la construction des guides



*Seul le groupe de travail « acteurs privés » a pu se réunir mais les utilisateurs des autres guides ont été invités à soumettre leurs remarques par écrit.
Source : auteurs

2.2. Réalisation de l'inventaire

Compte tenu de la place centrale des études de cas dans la méthode, leur sélection a été une étape importante. La précédente étude, de 2016, reposait sur l'analyse de dispositifs à l'étranger, pouvant servir de références mais difficiles à reproduire en France du fait de différences juridiques, culturelles ou organisationnelles. Il a donc été choisi d'observer des expériences en cours, en France, pour mieux les documenter et mettre en avant les plus directement exploitables par les publics ciblés par les guides. Deux cas européens (en Irlande et aux Pays-Bas) ont été proposés, en complément, pour traiter de thèmes spécifiques, notamment pour approfondir l'étude des rôles joués par les services étatiques dans le déploiement des PSE.

L'identification des expériences pertinentes s'est heurtée à plusieurs difficultés. Premièrement, il n'existait pas d'inventaire complet et à jour de ces dispositifs. Ensuite, nombre d'entre eux ne sont pas qualifiés de « PSE » par leurs porteurs, mais plutôt de « chartes », de « conventions », de « dispositifs de filière », « d'engagements volontaires », etc.

La première étape a donc consisté en un travail d'inventaire des dispositifs existants pouvant être qualifiés de « PSE », au regard de la définition retenue et des critères de qualification rappelés dans la partie 1.

Les dispositifs français ont été identifiés à partir d'une revue de littérature et des projets de recherche en cours sur les PSE en agriculture. Des entretiens ont aussi été réalisés avec des personnes-ressources du ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation, des réseaux agricoles (Assemblée permanente des chambres d'agriculture - APCA, Fédération nationale des coopératives d'utilisation de matériel agricole - CUMA, Coop

de France, etc.), des réseaux de collectivités territoriales (Fédération nationale des Collectivités Concédantes et Régies - FNCCR, Association des régions de France - ARF, Fédération des parcs naturels régionaux - PNR), des opérateurs de l'État (agences de l'eau, Centre d'études sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement - CEREMA, etc.), des acteurs associatifs (Fédération des conservatoires des espaces naturels, Fédérations de chasse, Terres de liens, etc.).

Ce premier travail a permis d'identifier de nombreuses expériences. Celles-ci ont été étudiées brièvement grâce aux informations publiques disponibles, et pour les cas les plus prometteurs, lors de courts entretiens avec les porteurs en suivant un guide d'entretien préétabli. Les questions de ce guide visaient à :

- Vérifier dans quelle mesure les critères de qualification des PSE étaient remplis, sachant que ces critères restent formels et que les expériences de terrain ne les respectent que partiellement. Il était nécessaire de juger si le niveau de conformité aux critères était suffisant pour pouvoir qualifier les dispositifs de « PSE ».
- Identifier les acteurs impliqués dans le dispositif.
- Caractériser le PSE : type de services écosystémiques, service environnemental, caractéristiques des engagements contractuels notamment la durée, le montant, le caractère individuel ou collectif, etc.
- Identifier les résultats disponibles : nombre d'agriculteurs engagés, résultats environnementaux, etc.

2.3. Sélection des études de cas

À partir de cet inventaire, les prestataires ont présélectionné 24 cas intéressants et les ont présentés au comité de pilotage de l'étude. Ensemble, ils en ont retenu 12 (voir tableau 1). Plusieurs cas pouvant servir à plusieurs guides, cette sélection permet d'illustrer chaque guide avec 6 à 7 cas.

Plusieurs critères ont été utilisés pour la sélection des études de cas :

- Les origines des financements, afin d'illustrer les différentes combinaisons possibles dans les guides. Par ailleurs, le cahier des charges indiquait que l'étude devait inclure une majorité de cas reposant sur d'autres outils que les MAEC ou des mesures liées à la PAC, et inclure au moins un PSE non financier.
- La pertinence et l'intérêt potentiel des cas pour les acteurs ciblés par les guides.
- L'ancienneté du dispositif et de ses résultats. Ont été retenus : des dispositifs déjà en fonctionnement et sur lesquels un suivi était en place et montrait des résultats positifs ; des dispositifs plus récents pour lesquels le processus de construction était intéressant à suivre. À la date de l'étude, de nombreuses expériences étaient en cours ou en phase pilote, et certaines reposaient sur des approches innovantes de construction ou sur les services écosystémiques cibles. Elles ont donc été prises en compte.
- Les services écosystémiques visés : des dispositifs ciblant différents types de services écosystémiques ou des bouquets de services ont été sélectionnés.

Tableau 1 - Présentation des 12 études de cas

N°	Dispositif de PSE	Quels acteurs impliqués ?	Quel fonctionnement ?
1	Haiecoboïs (Manche)	F : agriculteurs membres de la CUMA Écovaloris Fi : collectivités territoriales (commande publique, etc.), agriculteurs fournisseurs (auto-approvisionnement en bois plaquette) et particuliers I : Association Haiecoboïs	Afin de maintenir le paysage bocager et ses haies, les collectivités territoriales et des particuliers, au travers de l'association Haiecoboïs, achètent aux agriculteurs du bois issu du bocage (plaquette, bois déchiqueté), et ce à un prix supérieur au marché incluant le respect de la provenance du bocage et d'une charte d'entretien durable du bocage.
2	Écométhane (France)	F : éleveurs laitiers Fi : collectivités territoriales (financement Leader) et entreprises privées ou individuelles I : association Bleu-Blanc-Cœur et chambre d'agriculture départementale (animation) dans le Pays de Fougères	Pour réduire les émissions de GES des élevages, le Pays de Fougères, des entreprises privées (au titre de leur politique RSE) et quelques particuliers financent, au travers de l'association Bleu-Blanc-Cœur, les éleveurs engagés dans la réduction de leurs émissions de carbone, par le changement de ration alimentaire des bovins. Les paiements sont calibrés sur les teqCO ₂ évitées par rapport à une référence régionale.
3	Climat Local / Pierre Fabre	F : propriétaire foncier Fi : A-Derma (marque Pierre Fabre) I : Climat Local, Conseil régional et Arpe (montage du dispositif)	Afin de compenser l'empreinte carbone de son produit cosmétique phare, A-Derma (groupe Pierre Fabre) finance la plantation de haies localement à travers le dispositif Climat Local.
4	Vignerons de Buzet	F : viticulteurs Fi : Vignerons de Buzet I : aucun	Dans la continuité de l'amélioration de ses pratiques agricoles vers plus de durabilité, la coopérative agricole « Les Vignerons de Buzet » a mis en œuvre un PSE visant à encourager ses adhérents à adopter la confusion sexuelle dans leur vignoble.
5	Terrena – La Nouvelle Agriculture	F : agriculteurs Fi : Terrena I : aucun	En échange du respect du cahier des charges « La Nouvelle Agriculture », la coopérative Terrena verse une prime aux adhérents participants, financée par le marché (les consommateurs).
6	Mondelez International (Marque LU)-Harmony	F : agriculteurs Fi : Mondelez International I : meuniers et coopératives	Les céréaliers, fournisseurs de Mondelez International (marque LU), reçoivent une prime en échange de la mise en œuvre d'un certain nombre de pratiques (jachère fleurie, diminution des intrants, etc.) définies dans la charte Harmony.
7	Vittel¹³	F : agriculteurs Fi : Vittel (Nestlé Waters), collectivité locale, autres structures publiques et privées I : Agrivair	Pour améliorer la qualité de l'eau de son bassin de captage, Vittel, la collectivité locale et d'autres structures financent, à travers Agrivair, la transition des agriculteurs de la zone vers une agriculture plus extensive et moins consommatrice en intrants de synthèse.
8	Commune de Lons-le-Saunier	F : agriculteurs dans le bassin versant alimentant la commune Fi : la commune (cadre des aides de <i>minimis</i>) I : contrôle externalisé à des auditeurs et appui technique à des centres techniques	Afin d'améliorer la qualité de l'eau potable distribuée, la commune de Lons-le-Saunier a établi pendant 10 ans des conventions, avec des agriculteurs dans l'aire de captage rapprochée, pour qu'ils adoptent des pratiques favorables à la qualité de l'eau. Ce dispositif a pris fin lors de la mise en place de la déclaration d'utilité publique (DUP). Aujourd'hui, la commune construit un nouveau dispositif à l'échelle du bassin versant, visant à engager de manière volontaire les agriculteurs et les propriétaires fonciers, afin d'améliorer la qualité de l'eau.
9	Métropole Européenne Lilloise (MEL) (PSE en cours de construction au moment de l'étude)	F : fermiers sur le foncier agricole de la métropole Fi : la métropole (cadre des BRE) I : aucun	Afin de protéger les paysages et des espaces naturels au sein des zones cultivées, la MEL prévoit d'inciter les fermiers valorisant le foncier agricole de la métropole à conclure des baux ruraux environnementaux ¹³ . Les coûts des baux sont réduits en fonction des mesures auxquelles les fermiers consentent à s'engager.
10	Burren programme (Irlande)	F : agriculteurs dans la zone des Burren Fi : État, Europe, National Parks and Wildlife Service (NPWS) I : High Nature Value Services (HNVS Ltd)	Pour protéger la biodiversité et le patrimoine construit des Burren, des pratiques ont été identifiées par un travail de recherche appliquée qui a conduit au montage d'un PSE financé par l'État, des fonds européens et par NPWS. Le dispositif combine des obligations de moyens et de résultats et un système de notation (scoring) pour garantir l'efficacité environnementale.
11	Green and blue services (Pays-Bas)	F : agriculteurs et autres propriétaires fonciers Fi : collectivités, entreprises I : variés	Pour faciliter la création de PSE adaptés aux contextes et aux objectifs définis localement, a été créé un cadre national de PSE notifié à la Commission européenne. Ce cadre permet aux collectivités territoriales d'élaborer des PSE, potentiellement cofinancés par des acteurs privés. Le gestionnaire du cadre (l'association des provinces néerlandaises, IPO) a mis en place un processus de validation des PSE pour vérifier la conformité avec le cadre.

12. Le dispositif porté par Vittel n'a pas fait l'objet d'une étude de cas approfondie à l'instar des autres dispositifs. Toutefois, compte tenu de ses spécificités et de l'ancienneté du dispositif, celui-ci est cité en exemple dans le guide lorsque pertinent. Les informations proviennent de sources bibliographiques.

13. Un bail rural environnemental (BRE) est un bail rural classique auquel sont ajoutées des clauses environnementales, permettant ainsi de prescrire certaines pratiques culturales afin de préserver l'environnement.

N°	Dispositif de PSE	Quels acteurs impliqués ?	Quel fonctionnement ?
12	Nature 2050_CDC-Biodiversité (Caisse des Dépôts et Consignations)	F : agriculteurs sélectionnés par appel à projets Fi : entreprises I : CDC 2050 (intermédiation financière, suivi)	Le concours Arbres d'Avenir, organisé dans le cadre de Nature 2050, permet la sélection d'agriculteurs qui s'engagent dans des projets d'agroforesterie englobant l'ensemble de l'exploitation, et ce sur 30 ans. Le PSE consiste en un co-financement des investissements initiaux entraînés par l'activité d'agroforesterie. Les financeurs sont des entreprises souhaitant diminuer leur empreinte environnementale. La CDC Biodiversité assure la conception et la gestion du dispositif ; elle joue notamment le rôle d'intermédiaire financier entre entreprises et agriculteurs. Les financeurs sont des entreprises souhaitant diminuer leur empreinte environnementale. La CDC Biodiversité assure la conception et la gestion du dispositif ; elle joue notamment le rôle d'intermédiaire financier entre entreprises et agriculteurs.

Lecture : F : fournisseurs, Fi : financeurs, I : intermédiaires

Source : auteurs, *Guides opérationnels à destination des collectivités territoriales et des acteurs privés*, page 8.

- La diversité des dispositifs contractuels, en incluant des PSE à obligation de résultats et de moyens, des PSE à engagement collectif, etc.
- La facilité d'accès à la documentation et aux études disponibles et l'accord des porteurs du PSE pour participer à l'étude.

Les cas irlandais et hollandais ont été proposés en complément des cas français pour mieux documenter les approches collectives, les dispositifs visant la protection des services culturels ou récréatifs, et ouvrir la réflexion sur les améliorations à apporter au cadre juridique.

2.4. Les études de cas

Grille d'analyse

La grille d'analyse des études de cas (tableau 2 page suivante) vise à reconstruire le processus d'élaboration des PSE, en s'intéressant à leurs dimensions techniques, juridiques, financières, économiques et organisationnelles. Pour ce faire, ont en particulier été étudiés l'histoire des dispositifs, les facteurs ayant freiné ou favorisé leur construction, les leviers mobilisés.

Méthode de conduite des études de cas

Les études de cas ont été réalisées au moyen :

- d'entretiens collectifs ou individuels approfondis, si possible en face-à-face avec :
 - des acteurs impliqués activement dans le montage du PSE ;
 - des financeurs du dispositif ;
 - des gestionnaires du dispositif ;
 - des fournisseurs ;
 - des intermédiaires (s'ils ont un rôle clé dans le dispositif) ;
- de l'analyse de l'ensemble des documents disponibles sur les dispositifs étudiés, collectés lors des entretiens et identifiés par les bureaux d'études ;
- de l'analyse juridique des contrats, lorsque les porteurs des dispositifs l'ont acceptée.

Les deux cas étrangers (Irlande, Pays-Bas) ont été étudiés via des analyses bibliographiques, étant déjà amplement documentés. Chacun a fait l'objet de la rédaction d'une fiche, présentée au comité de pilotage, mais non publiables car elles comportent des informations confidentielles.

Tableau 2 - Synthèse de la grille d'analyse des études de cas

Contexte d'émergence du PSE
<ul style="list-style-type: none">• Enjeux à l'origine du dispositif• Problématiques environnementales majeures• Acteurs historiques porteurs
Processus de construction du dispositif
<ul style="list-style-type: none">• Étapes suivies• Acteurs impliqués• Démarche et méthodes suivies pour mobiliser les acteurs, définir les services environnementaux à financer et établir le montant du paiement et l'enveloppe budgétaire du dispositif• Difficultés rencontrées• Facteurs de succès
Analyse du dispositif de PSE et de sa mise en œuvre
<ul style="list-style-type: none">• Manière globale dont le dispositif fonctionne• Plus précisément à travers les éléments suivants :<ul style="list-style-type: none">◦ Service(s) écosystémique(s) ciblé(s) et indicateurs observables et mesurables associés◦ Service environnemental financé et type d'engagement◦ Périmètre géographique retenu◦ Acteurs : fournisseurs, financeurs et acteurs intermédiaires◦ Modalités de coordination et d'administration du PSE◦ Enveloppe financière consacrée, mode de paiement et conditions de paiement◦ Contrat et composantes du contrat : nature, parties, durée, modalités de rupture et de renégociation◦ Dans le cas des financements publics, cadre juridique dans lequel s'inscrit le PSE◦ Méthode de contrôle◦ Communication, animation du dispositif et articulation avec d'autres programmes◦ Éventuelles améliorations apportées au cours du temps
Les résultats attendus, les résultats obtenus et les modalités de suivi des résultats
<ul style="list-style-type: none">• Caractérisation du dispositif de suivi et de son déploiement• Résultats en matière de production de service environnemental (respect des engagements en particulier)• Comparaison avec les attentes initiales (restauration/protection des services écosystémiques)• Facteurs de risques ayant pesé ou pesant sur l'atteinte des résultats
Éléments d'efficience
<ul style="list-style-type: none">• Rapport entre les résultats obtenus et les coûts impliqués
Bilan sur le fonctionnement du dispositif
<ul style="list-style-type: none">• Identification des éléments de succès du dispositif• Facteurs générant ces éléments de succès• Bonnes pratiques à recommander• Éléments à améliorer et les enjeux pour l'avenir

Source : auteurs

Identification des bonnes pratiques, rédaction et test des guides

Une fois les études de cas conduites, une synthèse transversale en a été réalisée pour préparer puis rédiger chacun des trois guides, afin de décrire :

- les caractéristiques d'un PSE : juridique, technique, modalités de contrôle, financement, etc. ;
- les démarches générales de construction ;
- ce que les opérateurs jugeaient, avec le recul, comme de bonnes pratiques, ou des erreurs ainsi que les facteurs externes favorables ou défavorables qui avaient pu peser sur chacune des phases de construction, de mise en œuvre et de déploiement du dispositif.

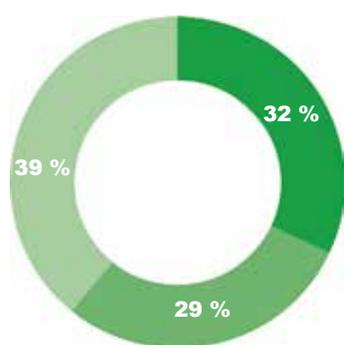
Les résultats de ces analyses comparatives ont servi à élaborer les plans détaillés des guides, qui ont fait l'objet d'une discussion en comité de pilotage. Les trois guides ont ensuite été rédigés, présentés au comité de pilotage et révisés. Ils ont également été présentés à des utilisateurs potentiels. Bien que seul un groupe ait pu se réunir, cette approche s'est avérée utile pour améliorer les documents. Elle a notamment permis d'identifier les parties trop complexes, nécessitant des compléments ou des clarifications, et d'ajouter des précisions à partir de l'expérience des porteurs de projets.

3. Les dispositifs de PSE en France : des enjeux variés et de multiples acteurs

3.1. Sources de financement et enjeux identifiés

L'inventaire réalisé pour cette étude a montré que, en France, de nombreux acteurs (entreprises agroalimentaires, collectifs d'agriculteurs, collectivités territoriales, etc.) ont mis en place ou sont en train de mettre en place des dispositifs pouvant être qualifiés de « PSE », au regard des définitions proposées précédemment. Cet inventaire non exhaustif, qui visait à identifier quelques cas utiles à la construction des guides opérationnels, montre un déploiement significatif des PSE dans le pays et donne des informations sur les PSE émergents. 56 dispositifs (en fonctionnement ou en cours de montage) ont été identifiés, sans prendre en compte les dispositifs mobilisant uniquement des financements MAEC¹⁴. Les figures 4 et 5 répartissent les 56 dispositifs selon leurs sources de financement et les objectifs visés.

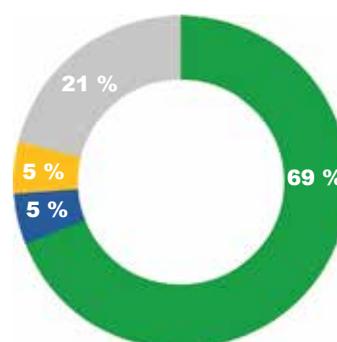
Figure 4 - Répartition des 56 PSE identifiés en France en fonction des sources de financement



- Financements privés (ex: entreprises, coopératives)
- Financements publics (ex: collectivités territoriales, opérateurs de l'État)
- Financements publics-privés (ex: collectivités territoriales et entreprises)

Source : auteurs

Figure 5 - Répartition des 56 PSE identifiés en France en fonction des enjeux visés



- Bouquet de services
- Biodiversité
- Stockage de carbone
- Qualité de l'eau

14. Les PSE inventoriés dans le cadre de cette étude diffèrent des MAEC par leur caractère ascendant, c'est-à-dire qu'ils émanent des acteurs de territoires en partant avant tout des problèmes identifiés localement. Les MAEC sont descendantes puisqu'elles doivent rester dans le cadre de types d'opérations définis par l'État, même si les MAEC zonées doivent être élaborées au sein d'un projet territorial impliquant les acteurs du territoire (les PAEC). Les MAEC et les PSE ne s'excluent pas et sont complémentaires, certains enjeux nécessitant des approches plus directives (ex. gestion d'espaces protégés) (Cullen *et al.*, 2018) ou homogènes entre les territoires, avec une équité de rémunération. Il est essentiel, cependant, de s'assurer de la bonne articulation entre MAEC et autres types de PSE, afin de favoriser les complémentarités et synergies entre ces outils.

Une majorité d'entre eux (68 %) mobilise, au moins partiellement, des financements publics. Tous les dispositifs, sauf un en prévision, sont des dispositifs à engagement individuel. Une grande partie cible des enjeux de qualité de l'eau potable (21 %), mais les PSE montés plus récemment peuvent avoir d'autres objectifs (atténuation du changement climatique, maintien de la biodiversité, protection des paysages, etc.). De nombreux dispositifs ciblent des bouquets de services (69 %) : par exemple simultanément le développement ou l'entretien durable des haies, le stockage du carbone, la biodiversité et la lutte contre l'érosion. Enfin, quelques PSE à obligation de résultats ont été identifiés (ex. Ecométhane) mais ils restent très peu développés en France.

3.2. Une diversité d'acteurs impliqués

La multiplication des PSE, en France, traduit une exigence plus forte des consommateurs vis-à-vis des entreprises et de l'impact environnemental et social de leurs actions. Elle traduit aussi une plus grande prise en compte des enjeux environnementaux par les acteurs publics et privés, et une volonté d'y répondre par des démarches locales. Elle est portée par de nombreux acteurs. Ainsi, l'inventaire a montré que l'essentiel des PSE financés par des fonds privés le sont par :

- Des opérateurs des filières agricoles : les groupes agroalimentaires et les distributeurs, qui trouvent dans ces dispositifs des moyens de répondre aux attentes des consommateurs sur la responsabilité sociétale des entreprises, de renforcer leur filière d'approvisionnement et la traçabilité.
- Des acteurs dont l'activité dépend des services écosystémiques : cas des sources d'eau privées, d'EDF (gestion des périodes d'étiage pour la production d'hydroélectricité), des compagnies d'assurance (gestion des risques d'inondation).
- Des acteurs indépendants des filières agricoles, qui investissent dans le cadre de leur politique de responsabilité sociétale (RSE).

On constate également que des fournisseurs sont à l'origine de certains PSE. Des agriculteurs s'engagent dans le financement (coopérative Les Vignerons de Buzet, Terrena, etc.) ou s'organisent pour offrir des services à des acheteurs potentiels (Alli'homme, Lab PSE, etc.).

Peu d'ONG ou d'associations environnementales sont aujourd'hui impliquées dans le financement et/ou le portage de PSE en France. Elles semblent l'être plus dans des pays comme le Royaume-Uni, grâce aux financements apportés par des trusts (fonds fiduciaires environnementaux).

Par ailleurs, l'inventaire a permis d'identifier plusieurs types de PSE dans lesquels les collectivités territoriales interviennent :

- Des PSE, portés par des collectivités (communes, communautés de communes, communautés d'agglomérations) ou par des syndicats qu'elles ont fondés, qui visent à restaurer ou protéger la qualité de l'eau potable.
- Des interventions visant le maintien de la vocation agricole du patrimoine foncier. On peut citer l'exemple de la Métropole européenne lilloise (MEL), qui prévoit de requalifier tous les baux ruraux établis avec les agriculteurs en baux ruraux environnementaux,

permettant la mise à disposition du foncier à coût réduit. Des expériences similaires existent en Europe, notamment le dispositif Naturschutzgerecht en Allemagne.

- Des interventions visant à favoriser l'émergence de dispositifs sur leur territoire, sans qu'elles en soient porteuses. Elles financent notamment des dispositifs publics-privés, par exemple sur les filières bois-énergie et la gestion des haies.

Enfin, l'État français est pour l'instant, quant à lui, essentiellement impliqué dans l'appui à l'émergence de PSE. Dans certains cas, il apporte des financements, par exemple avec l'action 24 du plan Biodiversité, qui prévoit la mobilisation de 150 M€ d'ici 2021 dans le cadre du 11^e programme des Agences de l'eau pour le financement de PSE. En outre, des agences de l'État (ex. ADEME) ou des institutions ayant des missions de service public (ex. Agences de l'eau) sont également impliquées dans les PSE.

4. Présentation des guides opérationnels

4.1. Objectifs des guides

Le guide destiné aux collectivités territoriales s'adresse aux communes et à leurs structures de coopération, aux Départements, aux Régions et aux Parcs naturels régionaux (PNR). Le guide destiné aux acteurs privés s'adresse aux entreprises agricoles, coopératives, entreprises de l'industrie agro-alimentaire et associations. Enfin, le guide destiné aux services de l'État vise les ministères et services déconcentrés et autres opérateurs étatiques (ex. agences de l'eau, ADEME).

La finalité de ces guides est d'aider tous ces acteurs à relever des défis environnementaux pour lesquels l'agriculture a manifestement un rôle à jouer. Ils présentent les missions que ces acteurs peuvent assumer dans l'émergence des paiements pour services environnementaux en agriculture, mais aussi comment ceux-ci peuvent élaborer des PSE.

Les guides ont été rédigés en fonction du contexte réglementaire connu en septembre 2019. L'approche proposée permet d'articuler les PSE avec les instruments de la Politique agricole commune actuelle (mesures agro-environnementales, règles de conditionnalité, etc.). Néanmoins, la plupart des pages de ces guides resteront valables demain, quelles que soient les évolutions de la PAC.

Ces guides se concentrent sur les PSE visant des espaces agricoles. Ils concernent peu les espaces forestiers, mais les informations présentées peuvent être utiles pour établir des PSE dans les zones forestières ou dans d'autres types d'espaces naturels.

4.2. Étapes et bonnes pratiques à suivre pour l'élaboration d'un PSE

Pourquoi les acteurs publics et privés s'intéressent-ils aux PSE ?

Les paiements pour services environnementaux sont des outils prometteurs et complémentaires des interventions publiques traditionnelles (subventions, réglementations), qui intéressent une variété d'acteurs publics et privés. Ils peuvent être des outils efficaces

pour répondre à plusieurs types d'enjeux. Les études de cas conduites ont permis d'identifier les raisons principales poussant les acteurs à y avoir recours. Elles varient selon le type d'acteur. Ainsi, les collectivités territoriales ont mobilisé les PSE pour :

- Répondre à des enjeux environnementaux d'un territoire, de manière ambitieuse.
- Réduire les dépenses à la charge de la collectivité territoriale, en travaillant à la diminution des pressions agricoles qui causent ces dépenses, plutôt qu'au traitement de leurs conséquences.
- Gérer de manière plus durable le patrimoine foncier agricole des collectivités territoriales, en protégeant le patrimoine naturel sur le foncier agricole de ces collectivités.
- Participer à la transition agro-écologique de l'agriculture de ces territoires et faire participer les agriculteurs à des politiques locales environnementales.
- Contribuer au développement économique territorial, à la création d'emplois, soutenir le revenu des agriculteurs, etc. Cependant, il peut être difficile d'atteindre à la fois des objectifs de soutien au revenu et des objectifs environnementaux ambitieux. En effet, la recherche d'efficacité environnementale peut nécessiter des ciblage géographique ou des critères de sélection et donc conduire à une allocation inéquitable des paiements.

S'agissant des acteurs privés, les agriculteurs et collectifs d'agriculteurs y ont recours pour agir sur l'empreinte environnementale de leurs exploitations, anticiper les évolutions réglementaires, s'engager dans une démarche de transition agro-écologique, faire évoluer leur image, valoriser la production de services environnementaux sur leurs exploitations (rémunération complémentaire ou réduction du coût d'adoption de nouvelles pratiques).

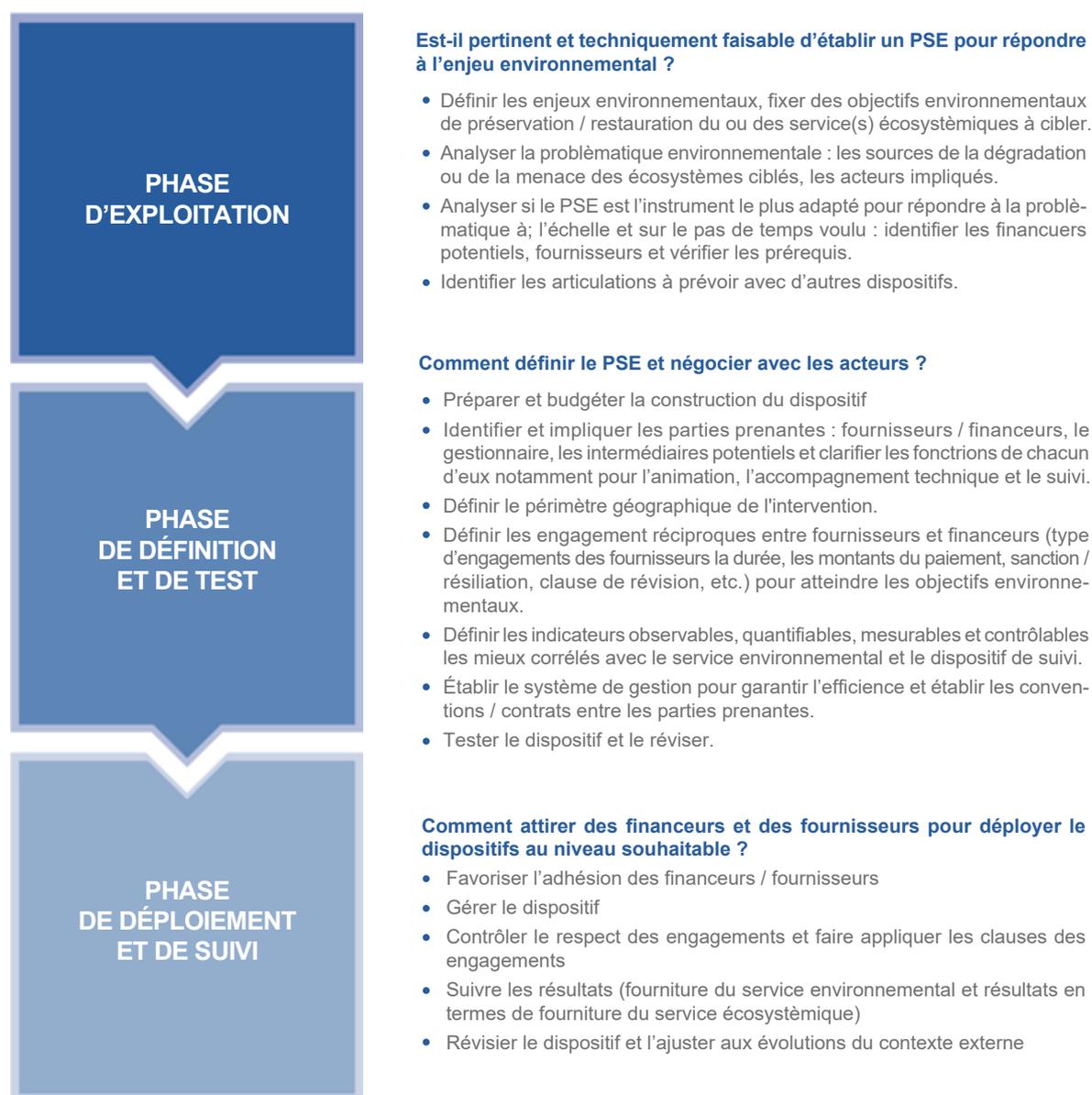
Les entreprises dépendant de biens agricoles ou plus largement de services écosystémiques (ex. groupes de l'agro-alimentaire, sources naturelles d'eau potable, groupe d'électricité hydrique) ont quant à elles mobilisé les PSE dans plusieurs buts : préserver les ressources naturelles dont elles dépendent et garantir leur approvisionnement en matières premières agricoles ; renforcer la traçabilité de leurs produits et reconnecter les différents maillons des filières agricoles ; répondre aux exigences des consommateurs de plus en plus attentifs à l'impact de leur consommation ; anticiper les évolutions réglementaires ; accompagner les agriculteurs dans le cadre d'une transition vers des pratiques agricoles plus respectueuses de l'environnement ; engager l'entreprise ou la filière dans un programme de transition ambitieux pour une agriculture plus durable ; compenser leur empreinte environnementale en finançant des projets à impact positif (ex. compensation carbone volontaire) et ainsi améliorer leur image.

Enfin, les associations et ONG environnementales y ont recours pour répondre à une problématique environnementale à l'aide d'un nouvel outil, pour accompagner les agriculteurs dans l'évolution de leurs pratiques, et pour engager un territoire dans la transition agro-écologique.

Les étapes de construction d'un PSE

Sur la base des expériences réussies, les guides opérationnels recommandent une élaboration en trois étapes : phase exploratoire, phase de définition et de test, phase de déploiement et de suivi. Le choix a donc été fait de construire la trame des guides à destination des collectivités territoriales et des acteurs privés selon ces phases. La figure 6 présente les objectifs de chaque phase, les questions à aborder et les outils à mobiliser.

Figure 6 - Étapes de la construction d'un PSE



Source : auteurs, *Guide opérationnel à destination des collectivités territoriales*, page 15.

Focus sur la phase exploratoire, étape clé de la construction d'un PSE

La phase exploratoire consiste en une étude de faisabilité visant, d'une part, à comprendre de manière fine le lien entre pratiques agricoles et fonctionnement de l'écosystème, et d'autre part à déterminer si le PSE est l'outil le plus adapté. Cette phase a un impact déterminant sur l'efficacité et l'efficacité du dispositif et elle ne doit donc pas être négligée. Les études de cas montrent qu'elle peut nécessiter une à plusieurs années.

Afin d'accompagner les acteurs lors de cette phase exploratoire, deux arbres de décision sont présentés dans les guides opérationnels :

- le premier (figure 7) permet de déterminer si les PSE sont une approche pertinente dans le contexte donné et s'ils doivent être articulés avec d'autres instruments ;

- le second (figure 8) permet de déterminer les financements qui peuvent être mobilisés (privés, publics ou les deux).

Le premier arbre, essentiel, montre que les PSE ne sont une réponse pertinente que sous deux conditions :

- il existe des financeurs disposés à payer un montant suffisant pour décider les fournisseurs à s'engager dans le dispositif ;
- il existe des moyens techniques connus (pratiques, systèmes de production, etc.) pouvant être mis en œuvre par les agriculteurs pour répondre aux défis environnementaux.

Les grandes questions à se poser et les méthodes à mobiliser pour y répondre sont présentées de manière détaillée dans les guides.

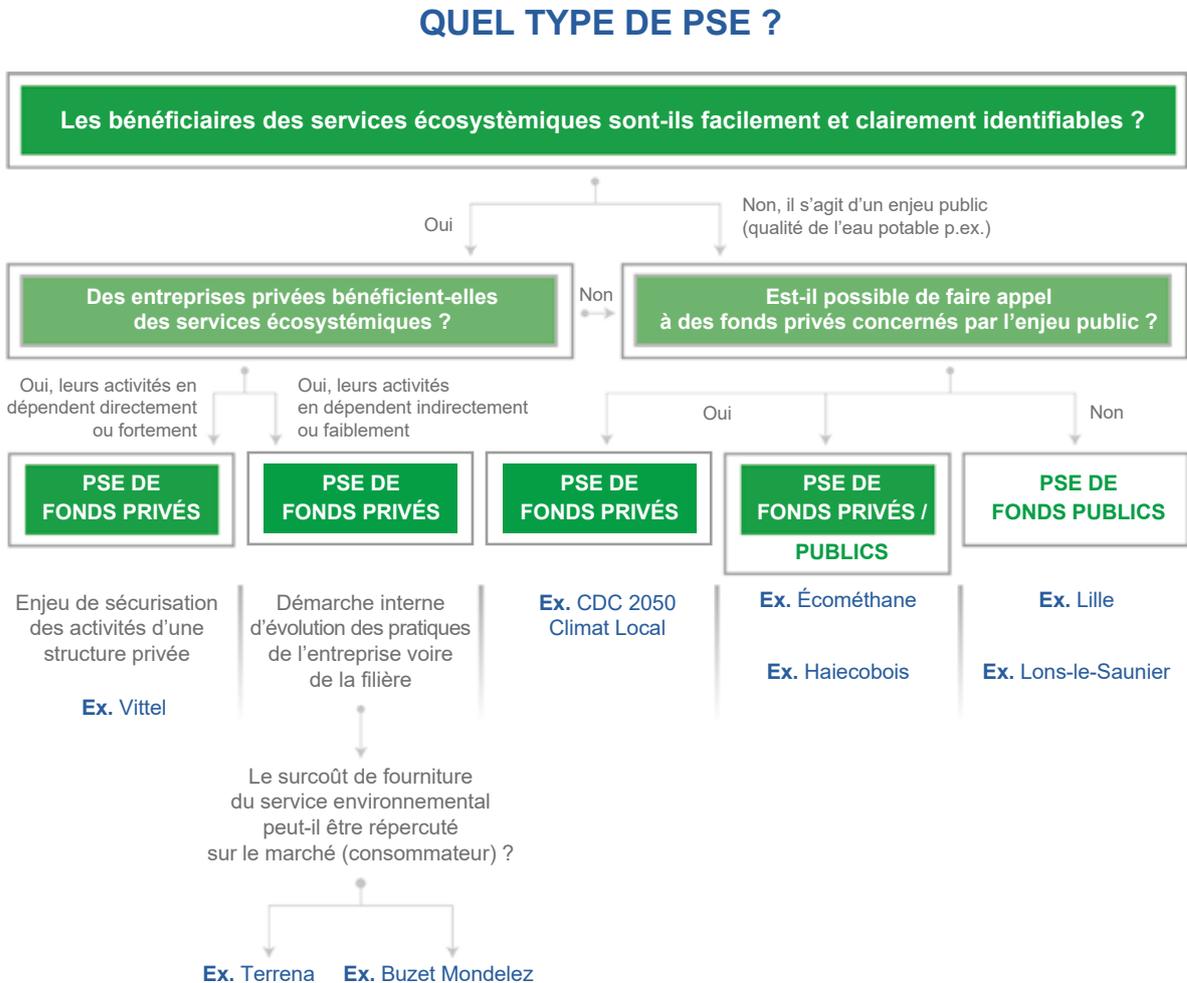
Figure 7 - Arbre de décision sur la pertinence de recourir à un PSE



Source : auteurs, d'après Engel (2016), *Guide opérationnel à destination des collectivités territoriales*, page 17.

Une fois confirmée la pertinence de monter un PSE, la question des financeurs doit être étudiée. Il s'agit, en particulier, de déterminer si des acteurs privés peuvent financer le dispositif, si des partenariats public-privé peuvent être explorés, ou encore si une intervention publique est nécessaire. L'arbre de décision de la figure 8 peut alors être utilisé.

Figure 8 - Définir le type de financement du PSE : fonds public et/ou privé ?



Remarques : lorsque le surcoût de fourniture du service environnemental peut être répercuté sur le prix au consommateur, cela ne signifie pas nécessairement que l'augmentation du prix au consommateur bénéficie à l'agriculteur, elle peut être absorbée par les intermédiaires. Les exemples de CDC 2050, Vitell, Buzet, Mondelez et Terrena sont présentés dans les deux guides complémentaires destinés aux acteurs privés et aux services de l'État.

Source : auteurs, Guide opérationnel à destination des collectivités territoriales, page 20.

Les 10 principales bonnes pratiques pour établir et gérer un PSE

Les guides détaillent un ensemble de bonnes pratiques relatives aux différentes phases du montage et de la gestion d'un PSE. Les 10 suivantes paraissent essentielles. Elles ressortent des études de cas conduites et confirment, dans certains cas, les résultats d'autres travaux :

1. Investir suffisamment de temps et d'expertise dans la phase exploratoire de montage, pour vérifier que les PSE sont bien la réponse adaptée à l'objectif environnemental, approfondir la compréhension des liens entre pratiques agricoles et écosystèmes, et

déterminer le niveau de paiement adéquat. Des études techniques complémentaires peuvent par exemple être lancées durant cette phase pour étoffer les connaissances existantes.

2. Concevoir le PSE comme un outil au service d'un projet de territoire ayant un objectif agro-environnemental clair : l'articuler avec les stratégies d'aménagement du territoire existantes ou en construction, et mobiliser d'autres instruments complémentaires (aide à l'investissement, animation, conseil technique, etc.) (Prager, 2015).
3. Impliquer, dans le montage, les agriculteurs fournisseurs, des représentants extérieurs comme les chambres d'agriculture, des financeurs potentiels, mais également des acteurs environnementaux qui pourront garantir le maintien d'une ambition environnementale forte (Westerink *et al*, 2008).
4. Partir d'une compréhension fine de la problématique environnementale et proposer une méthode de suivi des résultats environnementaux (indicateurs fiables et simples à mesurer), utiliser ces deux éléments pour définir les caractéristiques du contrat (engagement de moyens ou de résultats, niveau de paiement, durée, etc.) (Keenleyside *et al.*, 2014).
5. Établir des contrats écrits, stipulant les engagements des parties, notamment des fournisseurs (dispositifs de suivi des résultats déclenchant le paiement, modalités de paiement, etc.), les actions en cas de non-respect des engagements, et les clauses de révision et de reconduction.
6. Établir des dispositifs pouvant être financés sur une durée suffisante pour atteindre les résultats environnementaux attendus, et prévoir dès leur conception comment clore les dispositifs tout en garantissant que leurs résultats perdurent. Plusieurs approches sont envisageables : meilleure valorisation des produits sur le marché (ex. *via* la création d'un label), mise en place de réglementations ou de normes privées, outils fonciers tels que des obligations rurales environnementales, etc.
7. Respecter des règles de transparence au sein des dispositifs, entre fournisseurs, financeurs et intermédiaires, notamment en ce qui concerne la gouvernance, les flux financiers et les résultats atteints.
8. Choisir une structure gestionnaire pérenne et adaptée, c'est-à-dire ayant les compétences techniques nécessaires et couvrant le territoire de l'intervention. Il est parfois opportun de créer une structure spécifique.
9. Tester le dispositif à petite échelle avec des fournisseurs intéressés, avant de l'étendre, notamment pour avoir des résultats à montrer et ainsi engager plus facilement des financeurs et des fournisseurs à plus large échelle.
10. S'assurer de l'additionnalité des PSE, en phases de construction et de suivi, au travers de scénarios contre-factuels et grâce à un protocole de suivi-évaluation dans lequel les fournisseurs seront impliqués.

5. Recommandations pour les acteurs publics

Les acteurs publics (État et collectivités territoriales) pourraient demain contribuer au déploiement des PSE de diverses manières, mais principalement en créant un contexte favorable à leur déploiement et en finançant directement.

5.1. Créer un contexte favorable

L'État

Pour déployer les PSE en France demain, il serait judicieux de créer un environnement favorable à leur expérimentation et à leur évaluation. L'État a un rôle majeur à jouer en la matière. Pour commencer il pourrait assurer, en lien avec le niveau européen, la complémentarité et la cohérence des instruments de politique agro-environnementale.

En second lieu, il pourrait suivre les dispositifs de PSE en agriculture. Le travail d'inventaire entrepris pour l'étude devrait être prolongé, au moins pour les dispositifs mobilisant de l'argent public, afin de suivre leur développement au niveau national et de veiller au respect de la réglementation concernant les aides publiques à l'agriculture.

Sur ces bases, l'État suivrait et diffuserait les bonnes pratiques, et s'assurerait de leur prise en compte dans les dispositifs mobilisant des financements publics. Il pourrait aussi informer et appuyer les acteurs publics et privés, notamment sur les obligations réglementaires environnementales, les financements, les outils complémentaires à mobiliser avec les PSE, les références existantes en matière d'indicateurs ou de niveaux de paiement, etc.

Pour ce qui est de la mobilisation des acteurs, l'État pourrait veiller à ce que les territoires aient les capacités de faire émerger des projets agro-environnementaux mobilisant des PSE, ce qui suppose des moyens adéquats dédiés à l'animation territoriale. Enfin, l'étude montre que l'État devrait contribuer à identifier et certifier des indicateurs, à établir les montants des paiements en finançant et diffusant des études sur les résultats des PSE. Ces éléments pourraient rassurer et attirer les financeurs privés et publics, en garantissant la solidité des méthodes employées.

Les collectivités territoriales

Les collectivités territoriales ont un rôle majeur à jouer dans la création d'un contexte favorable à l'expérimentation et à l'évaluation des PSE. En premier lieu, elles pourraient financer des travaux pour identifier les dérèglements des fonctions écologiques des territoires, les enjeux environnementaux clés et les services écosystémiques faisant l'objet de PSE. Ces travaux seraient publics ou a minima diffusés aux acteurs des territoires.

En parallèle, elles pourraient financer des formations et des expérimentations visant à encourager les agriculteurs à restaurer les fonctions écosystémiques. Par exemple, la commune de Lons-le-Saunier finance des formations et des études pour repérer les pratiques agro-écologiques favorables à la protection de l'eau. Elle soutient également les démarches d'agriculteurs « pilotes » pouvant entraîner leurs pairs.

15. Ce dispositif permet au propriétaire d'une parcelle de mettre en place une protection environnementale attachée à ce bien. synergies entre ces outils.

Les collectivités territoriales pourraient aussi mieux articuler leurs interventions, en finançant des instruments favorisant le changement de pratiques et informant sur les dispositifs existants. Par exemple, le dispositif Haiecobois fonctionne parce que les agriculteurs, au travers de la CUMA Écovaloris, ont mobilisé des aides à l'investissement pour acquérir du matériel de déchiquetage du bois et construire des plateformes de séchage.

Comme l'État, les collectivités territoriales pourraient faciliter la confiance des financeurs, en garantissant la qualité des projets et en leur donnant un cadre favorisant l'investissement privé. Ainsi, une entreprise privée qui souhaite financer des plantations d'arbres en milieu agricole, dans le cadre de sa RSE, trouvera dans un programme régional comme Breizh bo-cage un souci de cohérence territoriale dans l'usage de ses financements. En retour, la collectivité apportera un soutien technique pour la mise en place et le suivi des plantations, et pour documenter les bienfaits des actions ainsi cofinancées.

Enfin, les collectivités territoriales pourraient faciliter l'accès au foncier et l'échange de par-celles. En effet, le parcellaire peut contraindre certaines pratiques favorables à l'environnement, comme le maintien des pâtures et des haies. Ces collectivités peuvent aussi participer à des opérations d'acquisition de foncier agricole, dans des zones stratégiques, pour favoriser la production de services environnementaux, notamment en mobilisant les « obligations réelles environnementales »¹⁵.

5.2. Financer des PSE

Le financement des PSE relève de l'intervention d'acteurs privés et publics, souvent conjointement. L'inventaire des dispositifs existants en France, réalisé dans l'étude, montre que 39 % d'entre eux font l'objet de cofinancements public-privé, alors que 32 % sont financés en totalité par des acteurs privés. Le cofinancement public-privé, qui est donc la modalité la plus répandue, est fructueux car les acteurs privés ont parfois des moyens financiers et humains limités pour se lancer dans le montage complet d'un dispositif. Il leur est plus aisé de participer au financement de dispositifs déjà en place.

Les pouvoirs publics peuvent donc utilement financer les phases de montage et d'expérimentation de dispositifs qui, s'ils sont efficaces, attireront ensuite des financements privés. Ils peuvent aussi financer des dispositifs innovants et exemplaires servant de références à d'autres, par exemple des tests de paiements basés sur des résultats plutôt que sur des pratiques, des dispositifs collectifs, ou des dispositifs mobilisant des bonus d'agrégation permettant la coordination de groupes d'agriculteurs. Les financements privés ne pouvant répondre à toutes les problématiques environnementales, l'intervention des pouvoirs publics reste de toute façon nécessaire

Conclusion

L'étude montre l'intérêt que peuvent avoir les dispositifs de PSE, en complément des autres instruments disponibles, pour répondre à des défis environnementaux locaux et accompagner la transition agro-écologique. La construction de PSE repose souvent sur des projets territoriaux et nécessite des moyens financiers et humains importants. Il est donc essentiel, avant de se lancer dans le montage de PSE, de vérifier s'ils sont bien les outils les plus pertinents pour atteindre les objectifs visés, et dans le pas de temps voulu.

Les trois guides opérationnels publiés, à destination de l'État, des collectivités territoriales et des acteurs privés, visent à accompagner cette réflexion en fournissant des conseils et des retours d'expérience. Leur rédaction a permis de dégager des bonnes pratiques mutualisables entre les opérateurs et des recommandations.

Si le choix de partir d'études de cas s'est avéré pertinent pour favoriser l'opérationnalité des guides, il n'a pas permis de couvrir toute la diversité des dispositifs de PSE. Peu de PSE à obligations de résultats et aucun PSE collectif n'ont pu être étudiés. Ceci traduit la réalité de terrain car ces dispositifs sont moins nombreux que les PSE à mesures individuelles et de moyens.

De plus, certains cas étudiés sont très récents. Si leur construction a été jugée intéressante, il n'est pas encore possible d'estimer leurs résultats.

Notons aussi qu'il n'a pas été possible de tester les guides par la mise en œuvre réelle de cas pratiques. Cependant, ils ont été soumis à des utilisateurs potentiels pour avis et ils pourront être testés sur des cas pratiques dans le futur.

Pour conclure, le déploiement des PSE en France bénéficie de davantage de moyens et de connaissances. Des études sont néanmoins encore nécessaires pour disposer d'informations facilitant leur élaboration (référentiels, méthodologies, retours d'expérience, etc.). Le développement de PSE, en tant qu'outils de la transition agro-écologique, passera par l'expérimentation de nouveaux modèles (couplages d'obligations de moyens et de résultats, engagement individuels et collectifs, financements publics et privés, etc.), pour gagner en efficacité et en efficience, et répondre aux enjeux environnementaux des acteurs des territoires.

Références bibliographiques

- Cullen P., Dupraz P., Moran J., Murphy P., O'Flaherty R., Odonogue C., O'Shea R., Ryan M., 2018, *La conception de programmes agro-environnementaux : enseignements du passé et suggestions pour l'avenir*, Agricultural economics society and European Association of Agricultural Economists (EAAE).
- Duval L., Binet T., Dupraz P., Leplay S., Etrillard C., Pech M., Deniel E., Laustriat M., 2016, [Paiements pour services environnementaux et méthodes d'évaluation économique. Enseignements pour les mesures agro-environnementales de la politique agricole commune](#), étude réalisée pour le ministère chargé de l'agriculture, Paris.
- Efese, 2014, [L'essentiel du cadre conceptuel](#), ministère de l'Environnement, de l'Énergie et de la Mer, Commissariat à l'énergie durable.
- Engel S., 2008, "Designing payments for environmental services in theory and practice: An overview of the issues", *Ecological Economics*, 65, p 663-674.
- Engel S., 2016, "The devil in the detail: a practical guide on designing payments for environmental services", *International review of environmental and resource economics*, 9, pp 131-137.
- Ernst and Young, Biotope, 2017, *Study on biodiversity financing and tracking biodiversity-related expenditures in the EU Budget*, étude réalisée pour la Commission européenne, Bruxelles.
- Keenleyside C., Radley G., Tucker G., Underwood E., Hart K., Allen B. et Menadue H., 2014, *Results-based payments for biodiversity guidance handbook : designing and implementing results-based agri-environment schemes 2014-20*, préparé pour la Commission européenne, DG environnement. Institute for European Environmental Policy, Londres.
- Langlais A. (dir.), 2019, *L'agriculture et les paiements pour services environnementaux. Quels questionnements juridiques ?*, Presses universitaires de Rennes, 448 p.
- Matzdorf B., Meyer C., Biedermann C., Nicolaus K., Sattler C., Schomers S., 2014, *Paying for green? Payments for ecosystem services in practice. Successful examples of PES from Germany, the United Kingdom and the United States*, rapport technique.
- Millenium Ecosystem Assessment, 2005, *Ecosystems and human well-being*, synthèse, Island Press, Washington DC.
- Pech M., Jegou K., 2019, *Mise en œuvre des PSE : utilité d'un questionnaire juridico-économique ?*, Working Paper SMART-LERECO n°19-02.
- Prager, K., 2015, « Agri-environmental collaboratives for landscape management in Europe », *Current Opinion in Environmental Sustainability*, 12, pp 59-66.

Smith S., Rowcroft P., Everard M., Couldrick L. Reed M., Rogers H., Quick T. , Eves C., White C., 2013, [*Payments for Ecosystem Services : A Best Practice Guide*](#), Defra, Londres.

Wunder S., 2011, "Payments for environmental services: institutional preconditions in developing countries", communication à la conférence internationale "Payments for ecosystem services and their institutional dimensions", CIVILand, Berlin.

Westerink J., Buizer M., Santiago Ramos J., 2008, *European lessons for Green and Blue Services in the Netherlands*, PLUREL Working Paper, Governance and Strategic Planning Scenarios, module 3.

Notes et études socio-économiques

Tous les articles de *Notes et études socio-économiques* sont téléchargeables gratuitement sur :

<http://agriculture.gouv.fr/centre-d-etudes-et-de-prospective>

- Rubrique **Publications du CEP > Notes et études socio-économiques**

<http://www.agreste.agriculture.gouv.fr>

- Rubrique **Publications > Notes et études socio-économiques**

Notes et études socio-économiques
Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation
Secrétariat Général
Service de la Statistique et de la Prospective
Centre d'études et de prospective

Renseignements :

Bruno Hérauld
Chef du Centre d'Études et de Prospective
3 rue Barbet de Jouy
75349 Paris 07 SP

bruno.herault@agriculture.gouv.fr