



**MINISTÈRE
DE L'AGRICULTURE,
DE L'AGRO-ALIMENTAIRE
ET DE LA SOUVERAINETÉ
ALIMENTAIRE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

Des outils financiers pour la transition agroécologique

**Paiement pour services environnementaux et mesures agroenvironnementales et
climatiques : quelles complémentarités et, le cas échéant, quelle articulation ?**

Rapport n° 25045

établi par

Valérie ISABELLE

Inspectrice

François MOREAU

Inspecteur général

Octobre 2025

CGAAER
CONSEIL GÉNÉRAL
DE L'ALIMENTATION
DE L'AGRICULTURE
ET DES ESPACES RURAUX

Le présent rapport est un rapport du Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux (CGAAER) régi par les dispositions du décret n° 2022-335 du 9 mars 2022 relatif aux services d'inspection générale ou de contrôle et aux emplois au sein de ces services. Il exprime l'opinion des membres du CGAAER qui l'ont rédigé en toute indépendance et impartialité comme l'exigent les règles de déontologie qui leur sont applicables en application de l'article 17 du décret sus cité. Il ne présage pas des suites qui lui seront données par le Ministère de l'Agriculture et de la Souveraineté alimentaire.

SOMMAIRE

RESUME.....	5
LISTE DES RECOMMANDATIONS.....	6
INTRODUCTION	7
1 PAIEMENTS POUR SERVICE ENVIRONNEMENTAUX (PSE) EN AGRICULTURE : ENJEUX, CONCEPTS ET OUTILS	8
1.1 Enjeux	8
1.2 Concepts	9
1.2.1 Services écosystémiques, services environnementaux, PSE : de quoi parle-t-on ?	9
1.2.2 Les difficultés méthodologiques pour mettre en place une rémunération des services rendus par les agriculteurs	12
1.2.2.1 Les différences d'échelle	12
1.2.2.2 L'individualisation de l'attribution	12
1.2.2.3 La définition du bénéficiaire.....	13
1.2.2.4 Les délais pour obtenir un impact	13
1.2.3 L'additionnalité : une nécessité qui peut être mal comprise	14
1.3 Les PSE recouvrent une grande variété d'outils mobilisables.....	14
1.3.1 Le financement privé	14
1.3.2 La commande publique	15
1.3.3 Les subventions	16
2 PAIEMENTS DE SERVICES ENVIRONNEMENTAUX PAR DES AIDES PUBLIQUES : DES OUTILS AUX CAPACITES VARIEES	17
2.1 Les MAEC, un outil de la PAC conçu au niveau national avec pour objectif de traiter d'enjeux territorialisés	17
2.1.1 Les MAEC, un outil de conception nationale intégré au second pilier de la PAC ..	17
2.1.2 Une contractualisation principalement orientée vers le maintien de pratiques des systèmes d'élevage, avec principalement des crédits du MASA et des agences de l'eau	18
2.1.3 Des mesures intégrées au système de gestion et de contrôle national de la PAC, rendant difficile la prise en compte de particularités territoriales	21
2.2 Les PSE des agences de l'Eau (PSE AE), un outil récent	22
2.2.1 Un outil issu du plan biodiversité de 2018, expérimenté depuis 2020 par les agences de l'eau	22
2.2.2 Une mise en œuvre du régime d'aide très différente selon les agences de l'eau, et des évolutions en cours dans le cadre du 12 ^{ème} programme	25
2.2.3 Ces mises en œuvre différentes selon les agences de l'eau présentent néanmoins de nombreux points communs	26
2.3 L'écorégime, un outil de masse au sein du premier pilier de la PAC	28

2.3.1 Un outil récent, mis en place pour la programmation 2023-2027, faisant suite au paiement vert de la programmation 2014-2022.....	28
2.3.2 ...conçu pour inciter le plus grand nombre à mettre en place ou maintenir des pratiques vertueuses	29
2.4 Une articulation entre les trois outils qui se réalise principalement à l'échelle des territoires.....	30
2.4.1 Une articulation des PSE AE avec les MAEC et l'écorégime prévue dans le régime notifié	30
2.4.2 Des outils de nature différente qui ne visent pas nécessairement le même public.	31
2.4.3 Des territoires qui articulent l'ensemble des outils disponibles pour atteindre leur objectif, réglementaires comme incitatifs	32
2.5 De fortes incertitudes sur le devenir des outils ciblant les actions environnementales dans la prochaine PAC	34
2.5.1 Une réforme en profondeur de l'architecture du cadre financier pluriannuel (CFP) et de la PAC	34
2.5.2 Le financement national des actions environnementales et climatique : un enjeu prépondérant.....	35
3 AMELIORER L'EFFICACITE ET L'EFFICIENCE EN IDENTIFIANT L'OUTIL LE MIEUX ADAPTE A CHAQUE CAS D'USAGE.....	35
3.1 Incrire la réflexion dans le cadre de la nouvelle programmation de la PAC	35
3.2 Clarifier les enjeux et utiliser l'outil le plus pertinent concernant les subventions publiques	36
3.3 Rechercher des financements complémentaires articulés avec les MAEC et les PSE AE	38
3.3.1 L'intégration dans des démarches territoriales plus larges.....	39
3.3.2 L'intégration dans des démarches de filière.....	40
3.3.3 Le financement par la vente de crédits de compensation	41
CONCLUSION.....	42
ANNEXES	45
Annexe 1 : Lettre de mission	47
Annexe 2 : Liste des personnes rencontrées	49
Annexe 3 : Liste des MAEC programmation 23-27 de la PAC	51
Annexe 4 : Infographie du MTE de présentation des PSE	53
Annexe 5 : Les 3 voies d'accès aux éco-régimes (fiche MASA)	57
Annexe 6 : Contribution de Mr Sébastien PLA, sénateur de l'Aude	59
Annexe 7 : Bibliographie	69
Annexe 8 : Liste des sigles et acronymes	71

RESUME

L'activité agricole, qui est avant tout une activité de production, est financée en très grande partie par l'achat de ses produits. Or, cette activité est fortement tributaire de l'environnement et exerce sur lui des pressions importantes, générant à la fois des impacts négatifs et des impacts positifs, désignés comme externalités environnementales. La prise en compte par les agriculteurs de ces externalités dans leurs pratiques est un enjeu majeur. La réglementation, bien qu'adaptée dans certains cas, se heurte aux limites de l'acceptation par les agriculteurs et ne garantit pas toujours une rémunération suffisante pour la gestion des biens communs. C'est pourquoi les paiements pour services environnementaux (PSE) visent à répondre à cet enjeu en introduisant une part de rémunération liée aux externalités environnementales positives.

Le raisonnement économique de l'agriculteur peut ainsi se fonder sur la somme des recettes tirées de la vente de sa production et des PSE. Dans ce contexte, le rapport explore les enjeux, concepts et outils des PSE en agriculture, et analyse l'articulation et la complémentarité entre les principaux PSE sous forme de subventions publiques, à savoir, les mesures agro-environnementales et climatiques (MAEC), les PSE des agences de l'eau (PSE AE) et l'éco régime. Il montre que ces dispositifs sont complémentaires, et permettent de soutenir les pratiques environnementales à différentes échelles territoriales et selon différentes logiques.

Néanmoins, l'efficacité des subventions publiques (écorégime, MAEC et PSE AE) est fondamentalement limitée par la contrainte internationale (OMC) de ne pouvoir compenser que les surcoûts et manques à gagner (SMG). Cette limitation entrave la capacité à financer pleinement les transitions coûteuses et risquées, en particulier pour les systèmes de production à forte valeur ajoutée.

Pour améliorer l'efficacité et la pérennité du soutien à la transition agroécologique, le rapport formule plusieurs recommandations. Il insiste d'abord sur la nécessité d'une clarification des cas d'usage des subventions publiques. Les outils de la politique agricole commune (PAC), comme l'écorégime et certaines MAEC, devraient être principalement affectés au maintien ou à la progression des pratiques agroécologiques à grande échelle et d'intérêt national. À l'inverse, les PSE des agences de l'eau sont recommandés pour une utilisation plus ciblée, réservée aux enjeux environnementaux fortement territorialisés nécessitant une adaptation fine et une approche axée sur la performance et la progressivité de l'engagement des agriculteurs.

De plus, si les subventions publiques sont indispensables pour maintenir les pratiques vertueuses et amorcer les transitions, leur efficacité et leur pérennité reposent sur la capacité à lever les contraintes budgétaires liées à la réforme de la PAC et à mobiliser le consentement à payer d'autres acteurs, via des articulations territoriales et de filières ou en mobilisant des outils innovants. En somme, les recommandations appellent à dépasser le simple cadre de la subvention pour construire un modèle hybride et durable, où les fonds publics sont utilisés de manière stratégique pour amorcer la transition, et où les financements privés et de marché prennent le relais pour valoriser et pérenniser la production de services environnementaux.

Mots clés : Agroenvironnement, PAC, PSE, MAEC

LISTE DES RECOMMANDATIONS

R1. (MAASA) Dans le cadre de la négociation de la prochaine programmation de la PAC, rechercher la possibilité de financer les actions environnementales et climatiques avec un taux de financement européen le plus proche possible de 100 %.

R2. (MAASA) Dans le cadre de la PAC, mettre en place des mesures annuelles ou pluriannuelles de maintien des pratiques sur des enjeux de portée nationale (agriculture biologique, maintien des prairies permanentes, élevage extensif) et, d'autre part, des mesures pluriannuelles d'amélioration des pratiques via des MAEC non systémiques pour des systèmes de production grandes cultures, cultures industrielles et spécialisées.

R3. (MAASA) Mettre en place des plans de transition, en s'appuyant sur des labels existants (HVE, AB) ou sur une mesure utilisant une démarche de progression via un système de notation multicritères laissant le choix à l'agriculteur des pratiques lui permettant d'améliorer son score.

R4. (MTE, agences de l'eau) Conserver les PSE AE comme des outils complémentaires à ceux de la PAC et extérieurs à celle-ci ; conforter leur souplesse et leur capacité d'adaptation fine aux caractéristiques environnementales et agricoles de territoires à forts enjeux environnementaux.

R5. (MTE, Porteurs de projet) : Rechercher l'articulation des PSE sous forme d'aides d'État, plus particulièrement les PSE AE, avec des projets de territoire, notamment les projets alimentaires territoriaux. Pour le faciliter : (MTE, MAASA) Faire connaître les modalités innovantes de passation de marché public permettant d'associer un PSE à l'approvisionnement en restauration collective, (MAASA) Sécuriser la définition juridique des « produits dont l'acquisition a été fondée principalement, sur les performances en matière de protection de l'environnement (...) » (art L230-5-1 I 1°bis du CRPM) au titre des obligations de la restauration collective de servir des produits de qualité et durables.

R6. (MAASA, MTE, porteurs de projet) Articuler, chaque fois que c'est possible, les PSE sous forme d'aides d'État avec des dispositifs de valorisation par les filières aval. Pour cela, rechercher l'identité, ou au moins la cohérence, entre les cahiers des charges des PSE et ceux des primes filières.

INTRODUCTION

L'agriculture est au cœur d'un double impératif stratégique : celui d'assurer la sécurité alimentaire tout en engageant la transition écologique des territoires. L'activité agricole, par essence multifonctionnelle, est source non seulement de denrées essentielles, mais génère également des externalités environnementales. La problématique centrale des politiques publiques actuelles n'est pas seulement d'atténuer les impacts négatifs, mais également de transformer les bénéfices environnementaux produits par les pratiques vertueuses en une valeur économique tangible pour les exploitants.

C'est dans ce contexte que les paiements pour services environnementaux (PSE) se sont imposés comme un levier fondamental. Leur objectif est d'internaliser ces externalités positives en proposant une rémunération qui s'ajoute aux recettes de production.

La première partie rappelle le cadre conceptuel des PSE, en précisant la distinction entre services écosystémiques et services environnementaux. Elle identifie également les défis méthodologiques essentiels inhérents à ces dispositifs, au premier rang desquels figure l'exigence d'additionnalité.

La deuxième partie est consacrée à l'état des lieux des outils de paiements publics. L'articulation entre les dispositifs historiques comme les mesures agro-environnementales et climatiques (MAEC), les PSE des agences de l'eau (PSE AE), et l'écorégime du premier pilier de la politique agricole commune (PAC) est examinée.

Enfin, la troisième partie propose des stratégies d'optimisation visant à améliorer l'efficacité et l'efficience des dispositifs. Face aux limites intrinsèques des subventions publiques, cette partie se concentre sur la nécessité de clarifier les cas d'usage des aides publiques et, surtout, d'explorer activement des mécanismes de financements complémentaires pour pérenniser et étendre l'ambition environnementale du secteur agricole.

La mission a analysé les PSN de différents pays membres. Si elle a pu en retirer quelques exemples utiles, cités dans le texte, elle a rapidement constaté que la diversité des modes d'organisation retenus et des enjeux ciblés ne permettait pas d'éclairer la question de l'articulation entre MAEC et PSE AE.

1 PAIEMENTS POUR SERVICE ENVIRONNEMENTAUX (PSE) EN AGRICULTURE¹ : ENJEUX, CONCEPTS ET OUTILS

1.1 Enjeux

L'activité agricole est une activité de production, essentiellement alimentaire, mais aussi énergétique et de produits de base pour certaines industries (laine, lin, chanvre...) ; elle est financée en très grande partie par l'achat de ses produits (cf. encadré 1).

Elle est aussi très fortement tributaire de l'environnement et elle exerce des pressions importantes sur celui-ci, avec des impacts négatifs qui peuvent être coûteux sur d'autres activités humaines (potabilisation de l'eau) ou sur des biens publics (biodiversité, qualité des paysages). Ces impacts peuvent cependant aussi être positifs (biodiversité des systèmes prairiaux entretenus par le pâturage, qualité des paysages bocagers, stockage de carbone dans les sols...).

Encadré 1 : Comptes de l'agriculture française : quelques ordres de grandeur

Source : *Insee, compte provisoire de l'agriculture 2024 arrêté en juin 2025*

En 2024, la production hors subvention de l'agriculture française s'élevait à 89,1 milliards d'Euros (Md€). Les consommations intermédiaires s'élèvent à 57,6 Md€ et les subventions sur les produits à 1,1 Md€. La valeur ajoutée brute s'élève ainsi à 32,6 Md€. En ajoutant les autres subventions et en retranchant les impôts, on obtient la valeur ajoutée brute au coût des facteurs qui est de 40 Md€.

Par comparaison, le montant des subventions est de 9,6 Md€. Cette somme peut être divisée en :

- 6,4 Md€ sans visée environnementale (1,1 Md€ qui correspondent à des subventions sur les produits, 3,1 Md€ qui correspondent au paiement de base, 0,7 au paiement redistributif, 0,1 au paiement jeunes agriculteurs, 1,1 aux indemnités compensatrices de handicap naturel et 0,3 aux calamités agricoles), ce qui n'empêche pas des bénéfices environnementaux induits, par exemple le soutien au maintien de prairies par l'ICHN ;
- 2,3 Md€ ayant des objectifs environnementaux explicites (1,7 Md€ de « paiement vert » et 0,6 Md€ d'« autres aides agri-environnementales ») ;
- et 0,9 Md€ dont l'effet d'orientation sur les pratiques environnementales ne peut pas être déterminé par les intitulés des comptes de l'agriculture (« aides aux éleveurs », « aide aux viticulteurs », « autres subventions d'exploitation »...).

Les subventions visant un effet d'orientation vers des pratiques favorables à l'environnement sont donc de moins de 3 Md€. Elles correspondent à environ 3 % de la production hors subvention, et 9 % de la valeur ajoutée brute de l'agriculture française.

Ces valeurs, à ne considérer que comme des ordres de grandeur, vu les variations interannuelles des comptes de l'agriculture inhérentes à une activité très dépendante des conditions de climat et de marché, montrent que les subventions à visée environnementale ne sont pas négligeables, mais ne peuvent compenser les pertes de vente de biens liées à des changements de pratique qu'à hauteur en moyenne nationale de 3 %, ce qui limite leur capacité d'orientation. Compte tenu de la situation budgétaire, ce taux a peu de chance de s'accroître à court ou moyen terme.

¹ Les PSE concernent potentiellement toutes les activités économiques. La grande proximité des activités agricoles et forestières avec l'environnement en fait toutefois des cas d'application essentiels, tant dans la littérature qu'en pratique.

La prise en compte, par les agriculteurs, de ces effets positifs ou négatifs de l'agriculture sur l'environnement (les externalités environnementales) dans leurs pratiques est un enjeu majeur, d'acceptabilité sociale de l'activité agricole et d'optimisation de la gestion de biens communs.

Si la réglementation est, dans certains cas, un moyen adapté d'atteindre ce résultat, ce n'est que dans les limites d'une acceptation suffisante par les agriculteurs (comme l'ont montré les manifestations agricoles de l'année 2024) et du maintien d'une rémunération suffisante de l'activité agricole, non seulement pour des raisons d'équité, car il n'y a aucune justification que la gestion de biens communs soient à leur seule charge, mais aussi parce qu'elle est la première condition du maintien d'une activité indispensable à la souveraineté alimentaire de la France. Elle se traduit, de plus, par des contraintes rigides qui ont du mal à prendre en compte la diversité des territoires, tout comme la variabilité des marchés et des situations météorologiques.

C'est pourquoi l'enjeu de trouver les voies et moyens de faire entrer les impacts environnementaux de leurs pratiques dans les raisonnements économiques des agriculteurs est essentiel. Les paiements pour service environnementaux visent à répondre à cet enjeu par la mise en œuvre d'une part de rémunération liée à ces impacts, de sorte que le raisonnement économique se base sur la somme des recettes tirées de la vente de sa production et des PSE dont l'agriculteur peut bénéficier. Les PSE ont fait l'objet d'une très importante recherche académique, dont les paragraphes suivants essaient de rendre rapidement compte.

1.2 Concepts

La compréhension de la manière dont les pratiques agricoles se traduisent par une externalité positive qui a une valeur économique est centrale pour toute réflexion sur la mise en place de PSE. Les multiples recherches menées depuis les travaux fondateurs de Costanza et al. 1997², notamment dans le cadre de l'évaluation des écosystèmes pour le millénaire (*Millenium Ecosystem Assessment - MEA*³) réalisée entre 2001 et 2005 dans le cadre de l'ONU et, au niveau français, dans celui de l'évaluation française des écosystèmes et des services écosystémiques (EFESE⁴), ont montré l'importance de distinguer les notions de services écosystémiques et de services environnementaux, et ont identifié les nombreuses difficultés méthodologiques pour définir efficacement des modalités de mise en place de PSE.

1.2.1 Services écosystémiques, services environnementaux, PSE : de quoi parle-t-on ?

La notion de services écosystémiques se rapporte aux services utiles à l'homme qui sont rendus par les écosystèmes. Dans l'article déjà cité, Costanza et al avaient estimé que, au niveau mondial, leur valeur économique était de l'ordre de grandeur du double du PIB. Le périmètre précis des services couverts par cette notion a évolué et continue à ne pas être l'objet d'un consensus total.

Notamment, le MEA considérait que les services écosystémiques étaient les « biens et services que les hommes peuvent tirer des écosystèmes, directement ou indirectement, pour assurer leur bien-

² Costanza et al., 1997, The value of the world's ecosystem services and natural capital, *Nature*, 387, 253-260.
https://www.esd.ornl.gov/benefits_conference/nature_paper.pdf

³ MEA, *Ecosystem Health and Human Well-being*, Island Press, 2005

⁴ <https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/publications/Thema%20-%20Efese%20-%20Le%20cadre%20conceptuel.pdf>

être », incluant ainsi des « services de support » non directement utilisées par l'homme mais indispensables au bon fonctionnement des écosystèmes et des services qui sont directement utilisés par l'homme ; la définition d'EFSE, quant à elle, ne considère que les services directement utilisés par l'homme, les « services de support » devenant des « fonctions écologiques ».

Dans le cadre de ce rapport, la définition d'EFSE est retenue : « *Les biens et services écosystémiques sont définis comme des avantages socio-économiques retirés par l'homme de son utilisation durable des fonctions écologiques des écosystèmes. Un service écosystémique peut donc être décrit par un avantage ou par une fonction écologique. Ce n'est cependant ni l'avantage ni la fonction écologique qui caractérise à lui seul le service mais bien la mise en relation entre ces deux éléments.* »

Cette notion de services écosystémiques est aussi critiquée comme amenant à une « commodification de la nature », ne reconnaissant que sa valeur d'usage *pour l'homme* et oubliant qu'elle a aussi une valeur *en soi*. Bien qu'elle ne soit pas opérante dans la problématique d'influencer les raisonnements économiques des agriculteurs, dans laquelle s'inscrit ce rapport, cette critique mérite d'être entendue : elle met en lumière le fait que la prise en compte, par les agriculteurs, des effets de leurs pratiques sur l'environnement résulte aussi de l'importance qu'ils accordent à la qualité de l'environnement du fait de leurs valeurs personnelles, importance variable selon les personnes et les dimensions de la qualité de l'environnement, mais généralement forte⁵.

Les services écosystémiques sont très divers et se répartissent entre :

- les services d'approvisionnement (ou de prélèvement), qui conduisent à des biens appropriables (aliments, matériaux et fibres, eau douce, bioénergies...) ;
- les services de régulation, c'est-à-dire la capacité à moduler dans un sens favorable à l'homme des phénomènes comme le climat, l'occurrence et l'ampleur des maladies (humaines mais aussi animales et végétales) ou différents aspects du cycle de l'eau (crues, étiages, qualité physico-chimique), ou à protéger d'événements catastrophiques (inondations, glissements de terrain, feux de forêts...) ;
- les services culturels (pratiques récréatives, usages esthétiques et culturels, qualité des paysages, usages éducatifs).

La publication de l'EFSE recense la liste des services écosystémiques retenus.

Cette notion de services écosystémiques est distinguée de celle de services environnementaux. Ces derniers se rapportent à la manière dont certaines activités humaines se traduisent par une amélioration du fonctionnement des écosystèmes et de leur capacité à fournir des services écosystémiques. Le périmètre exact de cette notion ne fait pas non plus l'objet d'un consensus stabilisé.

Dans le cadre de ce rapport, la définition d'EFSE est retenue : « *Les services environnementaux sont des services que des acteurs se rendent entre eux ou rendent à la société dans son ensemble (il est question le plus souvent d'échanges de services entre fournisseurs et bénéficiaires), et qui visent à réduire la pression exercée sur les écosystèmes ou qui améliorent leur fonctionnement.* »

⁵ La proximité avec la nature et le travail avec le vivant font ainsi partie des « 5 bonnes raisons de devenir agriculteur » présentées sur le site web de Jeunes agriculteurs (<https://www.jeunes-agriculteurs.fr/devenir-agriculteur/pourquoi-devenir-agriculteur/>)

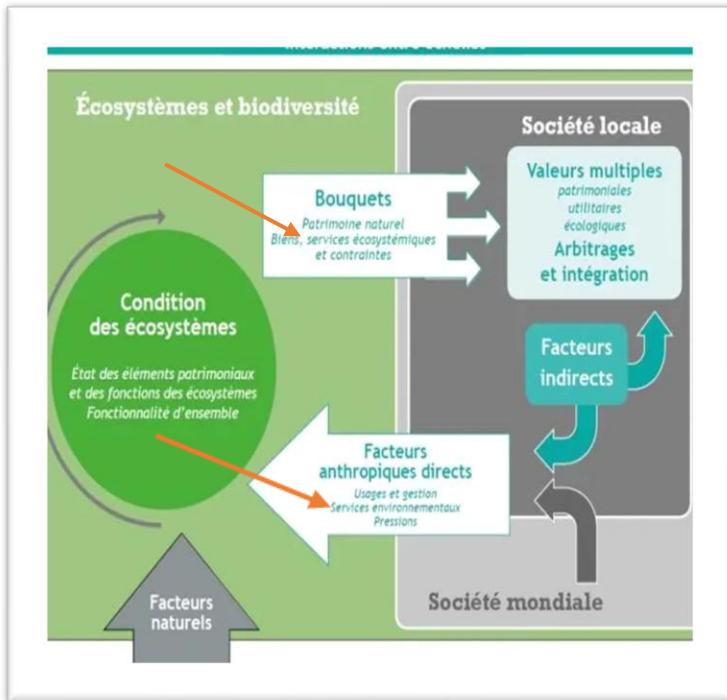


Figure 1 : positionnement des services écosystémiques et environnementaux dans les relations hommes – écosystèmes – d'après « EFSE - le cadre conceptuel »

environnementaux ne bénéficie pas, elle non plus, d'une définition totalement stabilisée. La définition « historique » des PSE a été donnée en 2005 par l'économiste Sven WUNDER⁷ : « une transaction volontaire dans laquelle un service environnemental défini (ou un usage des sols permettant d'assurer ce service) est acheté par un (ou plusieurs) acquéreur à un (ou plusieurs) fournisseur, si et seulement si ce dernier assure effectivement la provision du service ». L'évolution du concept au fur et à mesure de la réflexion académique et de son implémentation concrète a amené à considérer cette définition comme trop restrictive, par exemple parce qu'elle exclut la possibilité que les PSE prennent la forme de subvention.

Dans le rapport « Payer les agriculteurs pour les services environnementaux », la FAO en donne une définition, probablement bavarde mais qui illustre la diversité du champ de la réflexion sur les PSE : « Les transactions PSE consistent en des opérations volontaires par lesquelles un prestataire de services est rémunéré par, ou pour le compte des bénéficiaires de ces services, pour des pratiques (...) dont on attend une fourniture de service plus constante ou plus efficace qu'elle ne l'aurait été sans de tels paiements. Il peut s'agir d'une rétribution monétaire ou d'une autre forme de paiement. Les transactions PSE peuvent faire intervenir tout un éventail de partie – exploitants agricoles, communautés, contribuables, consommateurs, sociétés, gouvernements et autres – dans une vaste gamme d'opérations allant des versements directs entre bénéficiaires en aval et prestataires en amont, jusqu'au prix payé par les consommateurs pour une tasse de café cultivée à l'ombre de l'autre côté du monde. »

Comme l'indique la figure 1, les services environnementaux sont une action de l'homme sur les écosystèmes, là où les services écosystémiques sont une action des écosystèmes sur l'homme.

L'importance de distinguer service environnemental et service écosystémique résulte du fait qu'il n'y a pas de lien univoque entre les deux. En règle générale, un service environnemental a des actions sur plusieurs services écosystémiques⁶, et un service écosystémique peut être influencé par plusieurs services environnementaux. Il n'est donc pas possible d'associer directement une pratique agricole à un service écosystémique donné.

La notion de paiements pour services

⁶ Planter une haie a ainsi des effets positifs sur la biodiversité, la régulation du cycle de l'eau, la captation de carbone, ainsi que, selon les territoires, sur la qualité paysagère et le risque de glissement de terrain.

⁷ S. Wunder, Payments for environmental services: some nuts and bolts: CIFOR Occasional Paper, 2005, n° 42, 26 p. https://www.cifor-icraf.org/publications/pdf_files/OccPapers/OP-42.pdf

En tout état de cause, les PSE ne se limitent pas aux PSE AE ni aux régimes d'aide notifiés à la Commission sur lesquels ils se basent. Pour distinguer les PSE (tels qu'ils sont compris dans les littératures académiques) des outils du MTE et des agences de l'eau, ces derniers sont désignés dans ce rapport comme « PSE AE ». Le choix de communiquer sur ces aides sous le seul nom de PSE est ainsi regrettable, en ce qu'il contribue à entretenir la confusion sur la notion même de PSE et sa diversité.

1.2.2 Les difficultés méthodologiques pour mettre en place une rémunération des services rendus par les agriculteurs

La mise en place de PSE se heurte immédiatement à une difficulté forte : l'objet du paiement n'est pas un service écosystémique, qui est le service désirable par l'acquéreur, mais un service environnemental, c'est-à-dire une pratique dont on attend une fourniture de services écosystémiques plus constante ou plus efficace. La manière dont un service environnemental se transforme en fourniture de service écosystémique est donc centrale pour définir les modalités d'un PSE. Or elle est très variable selon les services considérés, ce qui entraîne une grande variété de difficultés pour concevoir un PSE.

1.2.2.1 Les différences d'échelle

Les services environnementaux rendus par un agriculteur sont des pratiques qui sont réalisées à l'échelle de la parcelle ou de l'exploitation. Les services écosystémiques peuvent, eux, relever d'échelles très différentes, par exemple :

- la régulation climatique, issue de pratiques favorisant le stockage dans le sol, est un bien public mondial ;
- la qualité de l'eau en un point de captage relève de l'échelle du bassin versant de ce captage ;
- les pratiques favorables à la biodiversité ont un effet à des échelles variables selon les espèces bénéficiaires, de très locales pour la biodiversité du sol à mondiales ou presque pour les oiseaux migrateurs.

Ces différences entre l'échelle à laquelle agit le fournisseur de service et celle à laquelle on peut identifier les bénéfices se traduisent par des difficultés de mise en relation.

1.2.2.2 L'individualisation de l'attribution

Il est souvent impossible d'attribuer un résultat tangible en termes de service écosystémique à un seul fournisseur de service environnemental. La qualité de l'eau en un point dépend ainsi des pratiques de tous les agriculteurs du bassin versant de ce point, sans qu'il soit faisable d'attribuer à chacun la part du résultat obtenu qui provient de ses pratiques. De même, la biodiversité, qui dépend de la connexité de milieux (d'où la notion de trame verte et bleue), ou les paysages, reposent sur la bonne articulation de pratiques à une échelle qui dépasse généralement celle de l'exploitation agricole et ne permet pas de définir facilement la part de chacune dans le résultat.

Enfin, des pratiques et des services environnementaux distincts peuvent aussi avoir des effets sur les mêmes services écosystémiques : par exemple, la réduction des pesticides et la création d'infrastructures écologiques ont tous les deux des effets positifs sur la biodiversité, sans qu'il soit

simple de déterminer les effets de leurs interactions, et encore moins d'en déduire la part de chaque pratique dans le résultat obtenu.

La création de collectifs, formels ou non, pour organiser la bonne articulation des pratiques de leurs membres, contribue à résoudre cette difficulté ; c'est la raison pour laquelle on constate souvent que les PSE sont associés à des mesures d'animation sur le territoire concerné. Parfois, notamment dans certains PSE AE, la mise en place d'un « bonus collectif » permet de valoriser la bonne articulation des pratiques individuelles.

Cependant, le lien entre un résultat au niveau de l'exploitation ou de la parcelle et le service écosystémique est parfois plus facile à identifier. C'est, par exemple, le cas des services environnementaux conduisant à un stockage de carbone dans le sol, du fait de l'équivalence entre une quantité de carbone stockée dans le sol et la diminution de la même quantité du carbone atmosphérique.

1.2.2.3 La définition du bénéficiaire

Il est rare qu'il soit possible de définir un seul bénéficiaire. Il est ainsi très difficile de déterminer le bénéficiaire du bon état de la biodiversité ou de la qualité d'un paysage, à proximité (habitants locaux, touristes, chasseurs, pêcheurs, gestionnaires d'activités touristiques...), mais aussi à longue distance (si des animaux migrateurs font partie des bénéficiaires de l'état de la biodiversité, ou du fait d'un rôle de conservatoire génétique, voire à travers la contemplation de photographies).

L'exemple le plus proche d'un bénéficiaire unique identifiable est celui de la qualité de l'eau utilisée pour l'adduction d'eau potable ou la production d'eau embouteillée. Le bénéficiaire principal est alors la collectivité qui gère l'eau potable, représentant les utilisateurs de ses services, ou la société d'embouteillage. De nombreux cas, publics (comme Eau de Paris) ou privés (comme Vittel), montrent que ce bénéficiaire principal est souvent prêt à financer un PSE⁸ en estimant qu'il coûte moins cher que la mise en place de traitements de potabilisation, ou que l'arrêt de la production d'eau.

1.2.2.4 Les délais pour obtenir un impact

Enfin, de nombreuses pratiques ne peuvent avoir d'effet positif que dans le temps. Certains polluants des eaux résultant de pratiques agricoles, notamment, peuvent passer dans le sol une période de plusieurs années avant d'être lessivés, et l'arrêt de leur utilisation ne sera visible dans la qualité de l'eau qu'une fois la réserve du sol lessivée. De même, la restauration d'un habitat ne se traduit pas toujours, et en tout cas pas immédiatement, par la recolonisation par les espèces inféodées. Pour que des PSE fonctionnent dans ce type de situation, il faut qu'un acteur soit disposé à financer un service en se basant sur la probabilité qu'il en bénéficie plus tard.

Cette situation a pour effet que les services environnementaux doivent généralement être maintenus dans la durée pour être efficaces, ce qui se traduit par la nécessité de pérennité de leur financement, qui est difficile à assurer.

⁸ Pour autant, la bonne qualité de l'eau au point de pompage est favorable à celle de l'aval, et d'autres acteurs en bénéficient donc.

1.2.3 L'additionnalité : une nécessité qui peut être mal comprise

L'un des enjeux souvent soulignés des PSE est d'éviter les effets d'aubaine, si les agriculteurs recevaient une rémunération pour une pratique qu'ils auraient mise en œuvre dans les mêmes conditions sans rémunération. C'est pourquoi les économistes insistent sur l'additionnalité nécessaire aux PSE pour éviter de rémunérer les agents pour le cours ordinaire des choses. Il y a additionnalité lorsqu'un dispositif (PSE, MAEC...) permet une fourniture de services qui n'aurait pas eu lieu sans ce dispositif.

Sven WUNDER déploie ce raisonnement d'une manière qui peut sembler cynique, et met en évidence les tensions de cette notion avec celle d'équité : « *Ce qui semble certain, c'est que ni le « noble sauvage écologiste » qui préserve totalement son environnement, ni le paysan déclassé trop pauvre pour infliger des dégâts écologiques significatifs, ne seront des vendeurs importants de [services environnementaux]. L'un comme l'autre ne constitue tout simplement pas des menaces crédibles, et les rémunérer n'apporterait aucune additionnalité – cela ne ferait aucune différence pour l'environnement.*⁹ »

Cette additionnalité ne peut toutefois se comprendre que par rapport à l'évolution qu'auraient suivie les pratiques sans PSE. Dans un environnement (écologique, économique, social...) changeant qui induit des évolutions de pratiques, le point de repère ne peut pas être la situation antérieure. Ainsi, l'additionnalité ne s'oppose pas au financement de maintien de pratiques lorsque celles-ci sont menacées d'évolution vers des pratiques moins favorables. C'est notamment le cas du maintien de prairies dans les territoires où l'on constate – ou bien où l'on anticipe – des retournements de prairies du fait de la décapitalisation du cheptel ou d'un meilleur revenu tiré de mises en culture, même fourragères.

1.3 Les PSE recouvrent une grande variété d'outils mobilisables

Face à ces difficultés méthodologiques, il est possible de mobiliser de nombreux outils pour assurer la rémunération de pratiques agricoles favorables à l'environnement. Avant de se concentrer sur les MAEC et les PSE AE, qui sont le cœur de la commande à laquelle ce rapport répond, il est utile d'en décrire rapidement le paysage, ainsi que les points forts et les faiblesses des différents types d'outils.

1.3.1 Le financement privé

Le financement de PSE par des acteurs privés correspond à au moins trois situations :

- La protection d'une ressource exploitée par un acteur privé peut être financée par celui-ci. C'est, par exemple, le cas du programme Agrivair¹⁰ de Vittel, par lequel l'exploitant finance des pratiques agricoles dans l'impluvium de la source afin de la protéger (s'agissant d'une eau minérale, sa valeur économique tient au fait qu'il n'est pas nécessaire de la traiter pour une consommation humaine). L'acteur privé peut également ne pas financer l'agriculteur directement en numéraire, mais en lui mettant à disposition des biens de production à coût réduit par rapport à celui du marché en échange d'une exploitation respectant des pratiques favorables à l'environnement. C'est, pour le foncier, l'enjeu des obligations réelles environnementales (ORE) et des baux ruraux environnementaux.

⁹ Wunder S., « Payments for environmental services : Some nuts and bolts », CIFOR occasional paper n°42, Jakarta, 2005, traduit par A. Karsenty

¹⁰ <https://www.vittel.fr/source-nature-protégée>

- Le respect d'une obligation légale, ou d'un engagement dans une politique de responsabilité sociale et environnemental (RSE), qui amène un acteur privé à compenser l'impact de ses activités en finançant des pratiques favorables à l'environnement. C'est la logique des « crédits carbone », des marchés de compensation et des réflexions sur des « crédits Nature ». Dans cette situation, il est généralement nécessaire qu'un intermédiaire assure, d'une part, la mise en relation du fournisseur de service et de son acquéreur et, d'autre part, la certification de la qualité et de la réalité du service rendu. Ces marchés sont très sensibles à une perte de confiance dans la qualité de cette certification : en 2022, le scandale des « faux certificats » de Verra¹¹, très important opérateur international des crédits carbone, a conduit au niveau mondial à une contraction de plus de 50 % du marché volontaire du carbone (qui concerne cependant principalement la forêt). Les pouvoirs publics peuvent contribuer au fonctionnement de ce type de dispositif, notamment en accroissant la confiance envers les intermédiaires par une labellisation comme le Label bas carbone¹².
- Enfin, les consommateurs des produits agricoles peuvent être disposés à payer plus cher un bien dont la production est faite selon des pratiques favorables à l'environnement. Cela peut être à travers des démarches privées que l'on pourrait appeler des « PSE de filière » (l'exemple du café donné par la définition de la FAO citée plus haut se réfère au commerce équitable, dont les engagements ne se limitent pas à l'impact environnemental). Des engagements de filière peuvent jouer ce rôle au niveau national¹³.

C'est aussi l'enjeu de la labellisation sous signe officiel de qualité agriculture biologique (AB), qui a longtemps permis un meilleur prix d'achat des produits qui en sont issus, ce qui a contribué à la viabilité économique et au développement de ce mode de production (doublement des surfaces - certifiées et en conversion - entre 2015 et 2021). Ce signe de qualité bénéficie cependant aussi d'aides sous forme de subventions publiques. L'exemple de l'agriculture biologique est détaillé en encadré 2 au § 2.1.2.

Il n'existe pas d'autres conditions sur les rémunérations versées au titre de PSE que l'application de la loi de l'offre et de la demande. Cela suppose ainsi que le consentement à payer de l'acquéreur soit supérieur au consentement à recevoir¹⁴ du producteur de service environnemental.

1.3.2 La commande publique

Les acteurs publics peuvent eux aussi se positionner, dans les mêmes situations et pour les mêmes raisons, comme acheteurs de services dans le cadre de PSE. Ils sont alors soumis aux règles des marchés publics.

C'est évidemment le cas lorsqu'ils achètent des produits de l'agriculture biologique (conformément aux dispositions légales qui imposent 20 % de produits issus de l'agriculture biologique dans les cantines) ou des crédits carbone (comme le MASA l'a fait dans le cadre de sa démarche de neutralité carbone). Ces achats de biens ou de services, qui sont en eux-mêmes vecteurs de PSE, sont réalisables sans difficulté particulière.

¹¹ Par exemple : <https://www.carbone4.com/analyse-credits-carbone-verra>

¹²<https://agriculture.gouv.fr/quest-ce-que-le-label-bas-carbone>

¹³ Par exemple, la filière « culture raisonnée contrôlée » : <https://www.filiere-crc.com/>

¹⁴ Ce terme de la théorie économique des PSE est trompeur : il représente le montant minimum que le producteur estime nécessaire pour accepter de produire le service environnemental, ce qui est différent de la notion usuelle de consentement.

Par contre, lorsque le besoin de l'acteur public porte sur un service écosystémique, par exemple la qualité de l'eau à un point de captage, et qu'il cherche à acheter dans ce but un service environnemental sur un territoire précis, par exemple des pratiques agricoles à faible niveau d'intrant dans l'aire d'alimentation du captage, l'absence de lien direct entre service écosystémique et service environnemental ne permet généralement pas de réaliser simplement une mise en concurrence conforme aux règles de l'achat public. Néanmoins, l'exemple du programme « Terres de source » mis en œuvre par « Eaux du bassin rennais » (EBR) montre que, si elle n'est pas simple et demande même une réelle subtilité de mise en forme juridique, la mise en œuvre n'en est pas impossible. Cet exemple est détaillé en encadré 4 § 2.4.3.

Les montants de rémunération sont fixés selon les règles générales des achats publics. Ici aussi, cela suppose que le consentement à payer de l'acheteur public, et donc le budget disponible, soit supérieur au consentement à recevoir de l'agriculteur.

1.3.3 Les subventions

La complexité pour les pouvoirs publics d'acheter des services environnementaux les amène, dans la grande majorité des cas, à créer des PSE sous forme de subvention. C'est notamment le cas des MAEC et des PSE AE.

Il est légitime de s'interroger sur le positionnement des PSE par rapport aux autres aides de la PAC. Les écorégimes ont indiscutablement une forte dimension de PSE, et l'on constate d'ailleurs que certains États membres visent à travers cet outil des objectifs semblables à ceux de certaines MAEC en France. Par exemple, une des mesures de l'écorégime allemand porte sur l'extensification des pâturages permanents dont le cahier des charges ressemble à une MAEC portant sur les prairies en France (conditions de chargement, restrictions sur la fertilisation et les produits phytopharmaceutiques). Les autres aides directes de la PAC, notamment les droits à paiement de base, n'ont pas pour objectif de rémunérer des services environnementaux et ne sont pas des PSE ; toutefois, il convient de noter que la conditionnalité des aides impose à leurs bénéficiaires le respect des bonnes conditions agricoles et environnementales (BCAE), qui ne sont pas en elles-mêmes des réglementations, mais bien des conditions d'éligibilité aux aides de la PAC.

Les PSE mis en place sous cette forme sont l'objet d'une limitation très forte : il s'agit d'aides d'État au sens de la réglementation européenne et de soutiens publics pour l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Elles sont de ce fait soumises, en particulier, au respect de l'annexe 2 de l'accord sur l'agriculture de l'OMC¹⁵. Ce dernier impose que les soutiens publics en matière de protection de l'environnement soient limités à des compensations des coûts supplémentaires ou des pertes de revenus générés par les changements de pratiques.

La capacité d'orientation vers des pratiques différentes d'un financement qui peut, au mieux, compenser les surcoûts et manques à gagner (SMG) liés au changement de pratique considéré est naturellement assez faible, en particulier si, comme c'est le cas pour les MAEC et les PSE AE, un plafond de ces SMG est défini à l'avance et non constaté a posteriori, laissant à l'agriculteur la totalité du risque de leur sous-estimation.

Il existe toutefois un certain nombre de marges d'appréciation qui ne sont pas systématiquement mobilisées et qui peuvent modifier l'attractivité de ces outils :

¹⁵ https://www.wto.org/french/docs_f/legal_f/ag_f.htm#ann2

- d'une part, la définition de pratiques par rapport auxquelles on estime les SMG. On peut ainsi prendre la référence du mode d'exploitation économiquement le plus favorable, *a fortiori* quand on observe une évolution vers celui-ci, et non de celui qui est en place ou majoritaire sur le territoire concerné. C'est le fondement de toutes les subventions au maintien de pratiques (qui essaient d'éviter une dégradation tendancielle des externalités environnementales plus que de les améliorer) ; cela est pertinent, voire nécessaire, dans les territoires où on constate de telles évolutions, telles que le retournement de prairies permanentes ;
- d'autre part, la prise en compte de frais d'intermédiation et la mise en place de services d'accompagnement, notamment en conseil ou en appui à la commercialisation, pour les agriculteurs qui souscrivent à ces mesures ;
- enfin, l'estimation d'un montant des SMG sur la base d'un calcul moyen régional ou national rend le financement plus attractif sur les territoires où les SMG réels sont en dessous de la moyenne, mais moins sur les autres territoires. Le même effet peut jouer quand les moyennes sont faites sur différentes cultures : de manière générale, cela conduit à limiter l'intérêt pour les plus rémunératrices.

Par ailleurs, une subvention bien articulée avec une valorisation des productions par les consommateurs ou des achats publics peut permettre d'initier, en facilitant la conversion, ou de conforter dans la durée, par un soutien au maintien de pratiques, un système de consommation vertueux pour l'environnement. **Cette valorisation hors aide d'État est le seul moyen identifié par la mission pour que les gains de l'agriculteur dépassent la compensation des SMG.**

2 PAIEMENTS DE SERVICES ENVIRONNEMENTAUX PAR DES AIDES PUBLIQUES : DES OUTILS AUX CAPACITES VARIEES

2.1 Les MAEC, un outil de la PAC conçu au niveau national avec pour objectif de traiter d'enjeux territorialisés

Avertissement : les MAE API (apiculture) et PRM (protection des races menacées, non surfaciques et spécifiques), ainsi que les MAEC forfaitaires mises en place par les régions sont exclues de l'étude. De même, l'étude se focalise sur l'hexagone, en n'incluant ni la Corse, ni les DOM dans l'analyse.

2.1.1 Les MAEC, un outil de conception nationale intégré au second pilier de la PAC

Depuis les années 1990, l'évolution des objectifs de la PAC avec la prise en compte des enjeux environnementaux et climatiques du secteur agricole s'est notamment traduite par l'introduction des mesures agro-environnementales et climatiques (MAEC) au sein du second pilier de la PAC, financée via le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader) et un cofinancement national (MASA, agences de l'Eau, Régions). Les MAEC sont des subventions sous forme de contrat de cinq ans à destination des agriculteurs qui s'engagent à adopter ou maintenir des pratiques favorables à l'environnement.

Dans l'hexagone, afin de disposer d'une dimension territoriale et d'une adaptation aux enjeux locaux, les services de l'État en région (DRAAF) identifient en début de programmation les enjeux environnementaux de leur territoire et définissent les zones dans lesquelles les MAEC peuvent être ouvertes au regard de ces enjeux. Au sein de ces zones, des appels à projets sont lancés pour que des opérateurs de territoire (un syndicat d'eau potable, une chambre d'agriculture, un parc naturel régional...) manifestent leur intérêt de mettre en place des MAEC, via la construction d'un projet agro-environnemental et climatique (PAEC) définissant de manière précise les enjeux du territoire et les mesures du catalogue national sélectionnées afin d'y répondre.

Ce catalogue national est défini pour la programmation 2023-2027 via le plan stratégique national (PSN), en application des articles 70.06 à 70.14 du règlement (UE) n°2021/2115¹⁶. Il propose 25 MAEC, réparties en 4 grands types (eau, sol, climat, biodiversité), et déclinées en 62 mesures (plusieurs niveaux d'ambition sont proposés pour certaines MAEC). Les cahiers des charges et les montants associés sont directement définis dans le PSN, avec peu de marges de manœuvre pour les porteurs de projet (en dehors de la fixation de certains seuils, comme par exemple l'indice de fréquence de traitement¹⁷ (IFT) de référence). Le tableau en annexe 3 présente les différentes MAEC disponibles dans le catalogue national.

Deux types de mesures sont proposées :

- des mesures qualifiées de « systèmes » qui nécessitent, pour l'exploitant, d'engager au moins 90 % des surfaces d'une même catégorie (terres arables, cultures pérennes, surfaces herbacées) à l'échelle de l'exploitation. Elles appréhendent le fonctionnement de l'exploitation agricole dans sa globalité ;
- des mesures localisées, qui peuvent s'appliquer sur certaines surfaces agricoles ou éléments non agricoles de l'exploitation, pour répondre à des enjeux plus spécifiques (biodiversité notamment).

Le contrat établi avec l'agriculteur a une durée de cinq ans et les différents seuils du cahier des charges doivent être respectés chaque année (ex : IFT, seuil de fertilisation...). Il y a donc un « effet cliquet » (atteinte ou non des seuils) pour l'agriculteur qui doit respecter l'ensemble des obligations du cahier des charges chaque année, sous peine de réfaction de paiement et éventuellement d'application de pénalités sur l'année voire sur les années antérieures¹⁸.

2.1.2 Une contractualisation principalement orientée vers le maintien de pratiques des systèmes d'élevage, avec principalement des crédits du MASA et des agences de l'eau

Pour 2023 et 2024, les engagements en MAEC dans l'hexagone sont de 1,149 Md€. S'agissant de contrats de cinq ans, cela représente un montant annuel de paiement potentiel de 229,9 millions d'€.

¹⁶ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021R2115>

¹⁷ Indicateur de la quantité de phytosanitaires utilisés

¹⁸ Même si le régime de sanction a été assoupli par rapport à la précédente programmation

Quelques mesures concentrent l'essentiel du financement et des surfaces contractualisées : les mesures HBV, PRA et MHU¹⁹, orientées vers les systèmes d'élevage valorisant les surfaces en herbe, représentent ainsi 74,5 % des financements et 77,7 % des surfaces contractualisées.

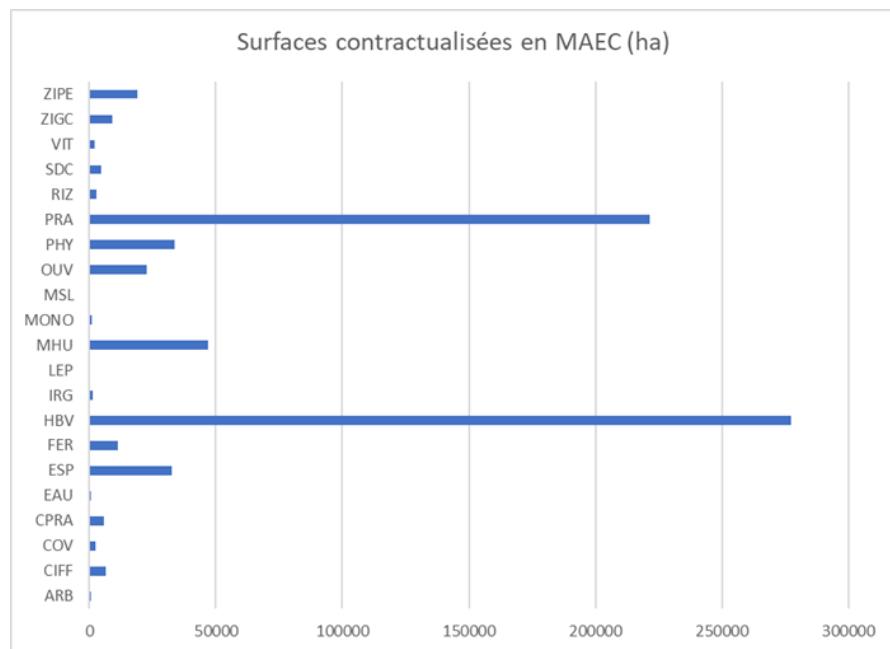


Figure 2 : surfaces contractualisées en MAEC en ha sur les campagnes 2023 et 2024 (source : DGPE)

A l'inverse, les mesures SDC, MONO, EAU, et dans une certaine mesure PHY²⁰, sont très peu contractualisées. Cela illustre la difficulté à enrôler des exploitations sur des systèmes polyculture-élevage, de grandes cultures, d'élevage monogastrique ou de cultures spécialisées. Les entretiens conduits expliquent cette faiblesse de contractualisation par la complexité des cahiers des charges (nombre d'items à respecter), l'insuffisance des montants proposés, la non-rémunération de la prise de risque d'une évolution de système, ainsi que l'existence d'un système de pénalités et de sanction. *In fine*, une grande partie des MAEC sont contractualisées par des exploitations qui sont déjà vertueuses dans leurs pratiques et respectent dès le début du contrat l'ensemble du cahier des charges. Les MAEC sont, en ce sens, un outil permettant la non-régression de pratiques agroécologiques pertinentes sur un territoire qui n'auraient pas nécessairement été maintenues en leur absence. Ainsi, en Bretagne, pour la campagne 2023, 44,6 % des exploitations ayant demandé une MAEC HBV ont une parcelle en agriculture biologique (AB).

¹⁹ HBV : MAEC climat-bien-être animal – autonomie fourragère – élevage d'herbivores. L'objectif est d'accroître l'autonomie alimentaire de l'exploitation en valorisant au mieux la production d'herbe, notamment par le pâturage et en développant des nouvelles cultures

PRA : MAEC Biodiversité – Surfaces herbagères et pastorales

MHU : MAEC Biodiversité – préservation des milieux humides. Les surfaces éligibles sont les codes cultures prairies ou pâturages permanents

²⁰ SDC : MAEC Sol- semis direct

MONO : MAEC Climat – Bien-être animal – élevage de monogastriques

EAU : Gestion quantitative et qualitative de l'eau dans différents systèmes de production

PHY : MAEC réduction des herbicides et/ou pesticides en grandes cultures

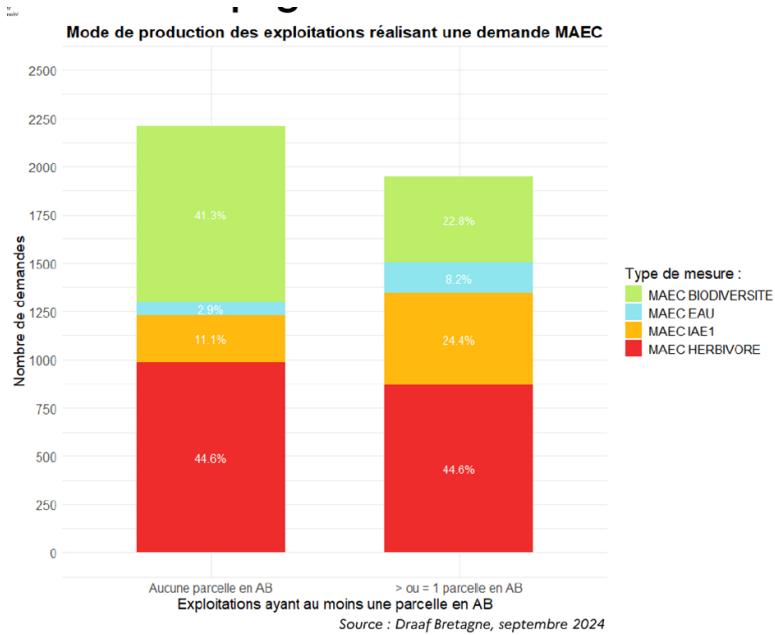


Figure 3 : Mode de production des exploitations demandant une MAEC en Bretagne (source : CRAEC-DRAAF Bretagne)

Encadré 2 : Pérenniser la transition agroécologique des exploitations agricoles, l'expérience de l'agriculture biologique.

La mesure de conversion à l'agriculture biologique (CAB) permet d'accompagner les exploitations agricoles souhaitant convertir leur exploitation vers l'agriculture biologique sous label. Elle existe depuis plusieurs programmations de la PAC, et consiste en un contrat de cinq ans rémunérant les surfaces en conversion en AB, avec des montants différenciés selon le type de culture. Face à la progression forte et continue du marché et de la demande de produits issus de l'agriculture biologique de 2012 à 2020²¹, il a été estimé que cette valorisation par le marché était suffisante et rendait inutile le soutien public au maintien. Le MASA n'a ainsi pas reconduit l'aide au maintien à l'AB (qui faisait suite à l'aide à la conversion, sous forme d'un contrat de cinq ans) dans la programmation actuelle.

Néanmoins, le marché du bio a subi un repli de 0,5 % en 2021, puis de 4,6 % en 2022. Il stagne en valeur et recule en volume (- 7 % entre 2022 et 2023). Cela a pour conséquence une diminution sensible des conversions depuis 2020 (+ 7 % en 2023 de nouveaux producteurs bio, contre + 14 % en 2021) et une augmentation du phénomène d'arrêt de la labellisation « agriculture biologique », entraînant une diminution des surfaces en AB au niveau national²².

Cet exemple illustre la difficulté à pérenniser dans le temps les transitions agroécologiques des exploitations agricoles : si le marché peut prendre le relai en procurant un prix supérieur des produits, le retournement de conjoncture peut induire un retour en arrière en l'absence d'autres mesures, notamment de subventions publiques.

²¹ <https://agriculture.gouv.fr/une-prospective-2040-pour-lagriculture-biologique-francaise-analyse-ndeg221>

²² <https://www.agencebio.org/wp-content/uploads/2025/06/AB-PRESSE-2024-210x297-BAG.pdf>

Les MAEC sont aujourd’hui un outil qui finance principalement du maintien de pratiques. Ceci illustre la difficulté d’accompagner financièrement la transition, qui nécessite, non seulement des montants non limités par les SMG pendant la transition afin que les exploitants puissent accepter la prise de risque associée, mais aussi de pouvoir financer le maintien des évolutions réalisées, si le marché ne les valorise pas ou pas suffisamment. L’exemple de l’AB est éclairant sur ce point (cf. encadré 2).

Les MAEC sont financées par le Feader (taux de 80 %) et nécessitent de trouver des cofinancements nationaux. Trois financeurs interviennent en contrepartie : le MASA, les agences de l’eau et, de manière plus limitée, les conseils régionaux (Bretagne, Pays de la Loire).

	Agences de l'eau	MASA	Conseil régional	Feader
Auvergne-Rhône-Alpes	18 861 379	18 616 889		43 599 966
Bourgogne-Franche-Comté	21 733 793	37 397 293		56 083 135
Bretagne	35 884 522	28 750 024	3 517 415	89 530 076
Centre-Val de Loire	8 103 857	9 003 157		50 461 112
Grand Est	25 667 418	21 746 937		83 828 018
Hauts-de-France	21 692 536	4 729 298		33 688 115
Île-de-France	13 991 112	1 735 830		4 576 658
Normandie	25 867 559	10 515 706		51 561 437
Nouvelle-Aquitaine	49 887 532	32 552 039		118 635 166
Occitanie	7 736 464	22 186 455		31 700 451
Pays de la Loire	15 996 368	26 895 155	1 142 747	72 492 490
Provence-Alpes-Côte d’Azur	9 343 847	8 331 936		31 671 464
Total général	254 766 387	222 460 719	4 660 162	667 828 088

Figure 4 : financement des MAEC campagnes 2023 et 2024 – programmation 23-27. Source : DGPE

Le concours des agences de l’eau est donc essentiel pour boucler l’équation budgétaire des MAEC. D’ailleurs, la satisfaction des demandes d’engagement en MAEC de la campagne 2023 a nécessité un accord interministériel entre le MASA et le MTE, et un concours supplémentaire à celui initialement envisagé par les agences de l’eau.

2.1.3 Des mesures intégrées au système de gestion et de contrôle national de la PAC, rendant difficile la prise en compte de particularités territoriales

Les MAEC font partie des mesures de la PAC et sont intégrées aux mesures SIGC (système intégré de gestion et de contrôle). De ce fait, et au même titre que les écorégimes, elles sont instruites, contrôlées et payées par un organisme payeur, agréé par l’État membre, qui est en France l’agence de services et de paiement. Les organismes payeurs doivent exécuter les paiements en faveur des bénéficiaires et fournir des garanties suffisantes sur les contrôles, l’ordonnancement, le respect des

règles et des délais afin de garantir la protection des intérêts financiers de l'Union Européenne²³. En vertu du principe de gestion partagée, ils exécutent les paiements sous la supervision de la Commission. Ainsi, tous les éléments des systèmes de gestion et de contrôle des organismes payeurs font l'objet de vérifications et d'audits réalisés par la Commission et les organismes de certification dans le cadre du processus d'assurance.

Cette organisation, couplée à l'enjeu de paiement rapide d'un grand nombre de dossiers, induit pour les États membres la nécessité de concevoir des mesures simples, facilement contrôlables et pouvant s'intégrer dans un système informatique de gestion, sous peine de faire face à des refus d'apurement conséquents. Cette mécanique de gestion est contradictoire avec la nécessité de souplesse et d'adaptabilité que constitue la prise en compte d'enjeux environnementaux locaux. En ce sens, les MAEC sont révélatrices de la difficulté, pour une politique publique, de concilier des règles européennes et nationales dans une démarche « top-down » avec des enjeux territorialisés. De plus, la légitime concertation sur le cahier des charges menée avec les acteurs a tendance à générer une complexification du cahier des charges, que ce soit à l'échelle régionale ou nationale, chacun ayant naturellement tendance à rajouter ses enjeux et donc ses items. Ainsi, la concertation menée entre les huit bassins algues vertes a abouti à une MAEC Algues vertes au final peu souscrite, car jugée complexe et comportant trop d'items ; seuls ceux qui respectent déjà le cahier des charges s'y engagent. Il est vrai que l'on peut s'interroger par exemple sur la présence d'un item portant sur l'IFT au sein du cahier des charges, s'agissant d'une problématique algues vertes, dont les causes sont les engrains et pas les phytosanitaires...

2.2 Les PSE des agences de l'Eau (PSE AE), un outil récent

2.2.1 Un outil issu du plan biodiversité de 2018, expérimenté depuis 2020 par les agences de l'eau

Le plan biodiversité, présenté en comité interministériel le 4 juillet 2018, prévoit dans sa mesure 24 la mise en œuvre de PSE, à destination des agriculteurs, afin de reconnaître les efforts lorsque leurs pratiques contribuent directement à l'environnement. Dans le cadre d'un régime d'aides d'État notifié le 18 février 2020 à la Commission européenne, 150 M€ ont été prévus pour expérimenter les PSE entre 2019 et 2021 dans le cadre du 11^{ème} programme des agences de l'eau. Le MTE, via la Direction de l'eau et de la biodiversité (DEB) et le commissariat général au développement durable (CGDD), assure l'animation, la coordination de la mise en œuvre des dispositifs par les agences de l'eau, ainsi que la maîtrise d'œuvre de la plateforme web de suivi des projets « PSE environnement » ; cela lui permet ainsi de réaliser le suivi des montants globaux attribués dans le cadre du régime notifié.

L'objectif du dispositif PSE est de rémunérer des services environnementaux appréciés au travers des caractéristiques des systèmes de production agricole et des modalités de création et de gestion des structures paysagères. Le dispositif est fondé sur :

- une rémunération des services environnementaux rendus à l'échelle d'une exploitation agricole via la mesure annuelle d'une performance environnementale au travers d'indicateurs, et de l'engagement de l'ensemble des surfaces de l'exploitation ;

²³ RÈGLEMENT (UE) 2021/2116 DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL du 2 décembre 2021 relatif au financement, à la gestion et au suivi de la politique agricole commune

- deux grands axes de services rendus portant, d'une part, sur les systèmes de production agricoles et, d'autre part, sur les modalités de gestion des structures paysagères ;
- un système de rémunération à partir de quatre valeurs-guides nationales (€/ha) s'appliquant à ces deux axes, et mobilisant deux composantes de valeur des services environnementaux (entretien-maintien ; création-transition) ;
- l'adaptabilité du dispositif aux spécificités du territoire (enjeu environnemental, typologique d'exploitations, objectif poursuivi) via la prise en main de la construction et du suivi du dispositif par des maîtres d'ouvrages, porteurs de projet territorial.

Une infographie élaborée par le MTE de présentation du dispositif est présentée en annexe 4.

Encadré 3 : Deux autres régimes relevant des PSE et destinés à l'amélioration de la qualité de l'eau des captages ont été notifiés à la Commission européenne

Antérieurement au régime notifié du MTE, la collectivité Eau de Paris a obtenu la validation d'un régime d'aide notifié SA.54810²⁴ lui permettant de rémunérer les agriculteurs pour des services environnementaux visant la protection des captages. De même, l'agence de l'eau Artois Picardie (AEAP) a obtenu en 2025 la validation de son régime notifié SA.116275²⁵ « Aide compensatoire expérimentale pour la protection des captages dans les Hauts-de-France ». Ces deux dispositifs d'aides se caractérisent par un ciblage du périmètre en lien avec un enjeu très fort de gestion de la qualité de l'eau potable et un niveau d'ambition fort, au travers d'un panel de mesures proposées se rapprochant des exigences de l'agriculture biologique, allié à un budget conséquent (46 M€ pour 200 exploitations pour Eau de Paris, 35 M€ pour AEAP). Par ailleurs, l'approche développée par l'AEAP a été innovante dans le sens où l'estimation des SMG pour la mise en place de cultures à bas niveaux d'intrants s'est basée sur la perte de marge brute à l'ha liée à la mise en place de la culture, et non pas au coût de la mise en œuvre de cette culture. Cette approche a permis de proposer des montants de SMG en cohérence avec les systèmes de production des zones concernées (notamment betterave et pomme de terre), le montant d'aide à l'hectare étant calculé à partir de la différence entre la marge brute moyenne du bénéficiaire (MBB) et la marge brute de la culture à faible impact implantée (MBFI).

Les six agences de l'eau métropolitaines²⁶ se sont mobilisées pour déployer ce dispositif auprès des maîtres d'ouvrages des territoires depuis 2020. Elles ont donc lancé des appels à Projets ou des appels à manifestation d'intérêt permettant de mesurer la réponse du terrain vis-à-vis de ce nouvel outil, mais également de sélectionner les projets et entamer une négociation avec l'ensemble des porteurs de projet au cours des études de préfiguration²⁷. Faisant suite à cette première expérimentation, un nouveau régime exempté SA.115044²⁸ a été notifié à la Commission européenne le 11 juillet 2024, pour une application à tous les projets engagés à partir du 1^{er} janvier 2025. Ce dispositif s'inscrit dans la continuité du précédent en faisant évoluer néanmoins certains points :

²⁴ <https://agriculture.gouv.fr/telecharger/127240?token=a3f2292dc2f2e4725e31ef9d7188c8865ab34367ad1d5b413b40477e3b502751>

²⁵ https://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases1/202520/SA_116275_30.pdf

²⁶ Agence de l'eau Adour Garonne (AEAG), Agence de l'eau Artois Picardie (AEAP), Agence de l'eau Loire Bretagne (AELB), Agence de l'eau Rhin Meuse (AERM), Agence de l'eau Rhône Méditerranée-Corse (AERMC), Agence de l'eau Seine Normandie (AESN)

²⁷ M Sébastien PLA, sénateur de l'Aude, a fait parvenir à la mission une contribution, reprise en annexe 6 qui montre l'intérêt de cette méthode pour les acteurs des territoires.

²⁸ https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/documents/SA.115044%20-%20R%C3%A9gime%20exempt%C3%A9%20PSE_2024.pdf

- possibilité pour les collectivités de s'adosser à ce régime, réservé auparavant aux agences de l'eau ;
- augmentation sensible du montant notifié à 400 millions d'€ ;
- déclaration obligatoire des projets sur la plateforme WEB PSE Environnement par les porteurs de projet ;
- possibilité d'engager seulement une partie de la SAU si justifié ;
- mise à jour des montants des valeurs guides ;
- obligation d'une animation ;
- institution d'une borne minimale définie par la valeur moyenne ou médiane du territoire.

En novembre 2024, 125 projets de PSE étaient répertoriés par le MTE, répartis sur l'ensemble du territoire national.

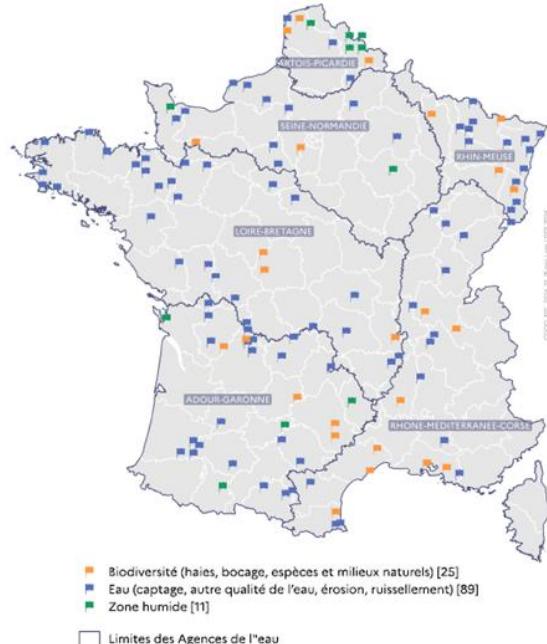


Figure 5 : carte des projets PSE AE – Novembre 2024. Source : CGDD

L'évaluation menée par le cabinet d'études Ceresco, en réponse à un appel d'offres du MTE, dresse un état des lieux plus précis à fin décembre 2022²⁹. Ainsi, ce sont 131,7 M€ qui ont été engagés sur cinq ans pour la rémunération directe des exploitations engagées, représentant entre 4 et 6 % du budget consacrées par les agences de l'eau aux « mesures territoriales de gestion de l'eau et de la biodiversité ».

	AEAG	AEAP	AELB	AERM	AERMC	AESN
PSE engagé	31,9 M€	5,6 M€	33,9 M€	6,9 M€	40,2 M€	13,2 M€*
Emergence	0,2 M€	0,2 M€	0,8 M€	0,5 M€	1,3 M€	0,35 M€
Animation	2,6 M€	1,35 M€	0,58 M€	0,4 M€	5,5 M€	NR**

Figure 6 : Enveloppe prévisionnelles des PSE sur cinq ans par bassin et poids des PSE (seulement la rémunération directe versées aux agriculteurs dans les budgets de lignes de dépense du 11^{ème} programme) – source : Evaluation CERESCO PSE du 11^{ème} programme

²⁹https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/documents/MTECT%20Evaluation%20PSE%20T0%20Rapport%20Etat%20des%20lieux%20Vpubli_0.pdf

2.2.2 Une mise en œuvre du régime d'aide très différente selon les agences de l'eau, et des évolutions en cours dans le cadre du 12^{ème} programme

Comme le met en évidence l'évaluation menée par Ceresco, les agences de l'eau ont eu des stratégies différentes quant au déploiement des PSE sur leur bassin dans le cadre des 11^{ème} programmes, ce qui est cohérent avec les missions, l'organisation et le fonctionnement propres à ces établissements. Les principales différences reposent :

- sur la stratégie générale : territoires cibles à des enjeux spécifiques (AAC, biodiversité...) ou ouverture sur l'ensemble du territoire : l'agence de l'eau Seine Normandie (AESN) a ainsi un ciblage obligatoire sur les AAC, tandis que l'agence de l'eau Loire Bretagne(AELB) a ouvert sur tous les territoires à enjeux eau et biodiversité ;
- sur l'approche expérimentale et la marge de manœuvre laissée ou non aux porteurs de projets pour proposer des projets et choisir leurs indicateurs. L'AELB a ainsi laissé libres les porteurs de projet dans le choix des indicateurs (hors PSE algues vertes), tandis que l'agence de l'eau Adour Garonne (AEAG) a cadré l'exercice en imposant les indicateurs ;
- sur le processus de gestion des aides versées : convention de mandat déléguant l'intégralité des tâches d'instruction, de paiement et de contrôle au porteur de projet, ou centralisation au sein de l'agence de ces tâches (cas de l'AEAG), avec des situations intermédiaires (l'agence de l'eau Rhin Meuse (AERM) ne centralise que les paiements) ;
- sur le financement des projets : financement intégral du projet par l'agence de l'eau, ou partiel (exemple de l'AERM qui finance à 80 %).

Il n'y a donc pas un « PSE agence de l'eau », mais des PSE des agences de l'eau. D'ailleurs, la stratégie de certaines agences de l'eau a pu les mener à construire des PSE « clés en main » pour les territoires, se rapprochant ainsi d'une logique de construction des MAEC avec un cahier des charges imposé.

Par exemple, pour l'AESN et l'AEAP, un cahier des charges « PSE Herbe » a été construit dans une logique de compromis entre la prise en main et le temps de conception d'une part, et le besoin d'adaptation au territoire d'autre part. Sur le bassin Loire Bretagne, des PSE « algues vertes » ont été mis en place afin de proposer un accompagnement financier aux agriculteurs de ces territoires dans la phase volontaire de l'arrêté de zone soumise à contraintes environnementales (ZSCE), suite au renforcement demandé dans le programme d'action régional nitrates de 2021. Sur ces PSE algues vertes, des indicateurs étaient pré-fléchés dans une liste afin de faciliter la gestion des projets par l'agence.

Suite aux évaluations menées par le niveau national ou par chacune des agences de l'eau, et dans le cadre de l'élaboration et de la mise en œuvre du 12^{ème} programme 2025-2030, les agences de l'eau sont en train de faire évoluer leur stratégie sur le déploiement des PSE dans le cadre du nouveau régime notifié. Si les différences initialement observées subsistent, plusieurs points semblent faire consensus : le relèvement du niveau d'ambition des projets soumis, la nécessité d'un cofinancement des projets par les collectivités dans une optique d'implication de celles-ci et de

pérennité des projets, le recentrage progressif sur la problématique qualité de l'eau dans les AAC des captages en lien avec la feuille de route interministérielle adoptée en mars 2025³⁰.

Agence de l'eau	Illustration d'évolutions envisagées ou en cours dans le cadre du 12 ^{ème} programme
AEAG	Poursuite du PSE Prairie Permanente/Zones Humides, mais relèvement du niveau d'ambition Réflexion en cours sur un PSE captage.
AEAP	Poursuite du PSE maintien des pratiques sur prairies et Zones Humides en relevant le niveau d'ambition. Priorisation du déploiement des PSE dans une logique d'accompagnement au changement de système en lien avec des programmes de l'Agence.
AELB	Ciblage sur les AAC prioritaires et bassins algues vertes. Cofinancement de la collectivité des projets.
AERM	Réflexions en cours sur des PSE parcellaires, ou simplifiés (maintien en herbe, certification AB).
AERMC	Renforcement des exigences. Participation à minima de 20 % de la collectivité.
AESN	Généralisation de la participation au financement de la collectivité.

Figure 7 : illustration des évolutions dans la stratégie de déploiement des PSE sur leur territoire des 6 agences de l'eau métropolitaines – source : entretiens avec les AE

2.2.3 Ces mises en œuvre différentes selon les agences de l'eau présentent néanmoins de nombreux points communs

Les PSE des agences de l'eau bénéficient globalement d'une image positive auprès des collectivités qui les portent et des agriculteurs, ce qui contribue à la bonne contractualisation observée. Plusieurs éléments expliquent ce ressenti :

- l'autonomie et la souplesse (néanmoins variable selon les agences de l'eau) laissée au porteur de projet dans la conception de celui-ci et le choix des indicateurs, permettant une bonne adaptation aux enjeux agricoles et environnementaux du territoire ;
- l'image positive pour l'agriculteur : on le finance pour rendre un service à la collectivité ;
- l'absence « d'effet cliquet » lié à des seuils à atteindre obligatoirement chaque année, ainsi que d'un système de réduction et de sanction : l'agriculteur est rémunéré en fonction de ses performances environnementales de l'année, sans crainte (sauf cas particuliers³¹) d'un remboursement portant sur une année antérieure. La trajectoire de progression sur les différents indicateurs définie initialement permet de déterminer un montant financier au contrat : si l'agriculteur n'atteint pas les objectifs, il sera payé en fonction de ce qu'il a obtenu comme résultats, même si ceux-ci sont inférieurs à la trajectoire contractualisée. S'il dépasse les objectifs contractualisés, il sera en général plafonné au montant du contrat.

³⁰ https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/documents/28032025_DP_captage.pdf

³¹ Un remboursement est par exemple prévu dans les cas où un paiement a été réalisé pour la création d'une prairie et que celle-ci a été retournée

Un autre constat commun à l'ensemble des PSE déployés est leur orientation majoritaire vers le maintien ou l'amélioration de pratiques d'une exploitation, en cohérence avec la logique de progression du système d'indicateurs. En effet, les indicateurs contractualisés entraînent souvent soit un maintien, soit une amélioration de pratiques existantes au sein d'une exploitation, mais n'impliquent pas de transformation du système d'exploitation existant.

De même, la majorité des PSE sont orientés vers les systèmes d'élevage et de polyculture-élevage (en cohérence avec la conception de « PSE herbe » de certaines agences), même si plusieurs agences ont réussi à susciter des projets sur des territoires comportant des systèmes d'exploitation orientés vers les grandes cultures ou les cultures industrielles ou spécialisées (AESN et AEAP sur les grandes cultures, AERMC sur la viticulture).

Ces éléments témoignent de la difficulté à disposer d'outils de financement de la transition agroécologique des exploitations de grandes cultures, de cultures industrielles et spécialisées qui nécessitent une transformation du système d'exploitation. En ce sens, les PSE ne sont pas « transformatifs » à eux seuls, mais permettent d'accompagner ou de susciter une dynamique de transformation présente sur un territoire et appuyée par d'autres outils que les subventions.

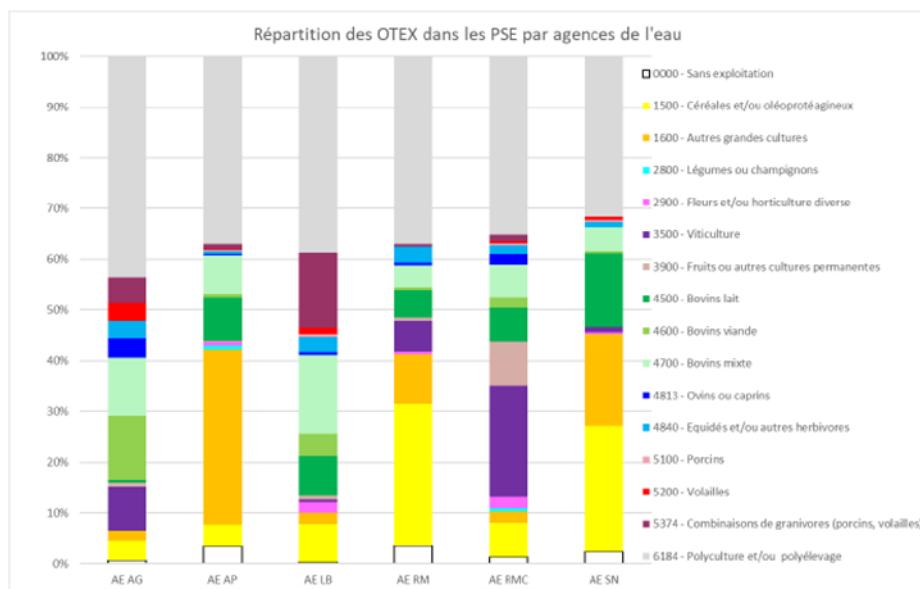


Figure 8 : Répartition des OTEX majoritaires des communes des PSE par agence de l'eau – source : étude évaluation CERESCO

Enfin, une caractéristique commune à l'ensemble des dispositifs des agences de l'eau est l'importance des coûts d'animation et de gestion du dispositif, due à la volonté de pouvoir mettre en œuvre un dispositif souple et « cousu main », s'adaptant aux enjeux environnementaux du territoire. Hormis l'AEAG qui a centralisé l'instruction, le paiement et le contrôle, les agences de l'eau se sont appuyées sur les porteurs de projet via des conventions de mandat. Les porteurs de projet, pour la plupart des collectivités de taille modeste à moyenne, soulignent l'importance du temps à consacrer à l'animation mais également à la gestion des dossiers des agriculteurs. Certains indiquent aussi que la gestion de ce dispositif a pour bénéfice induit un renforcement des relations avec les agriculteurs de leur territoire ou des bassins versants de ses captages, dont l'intérêt ne se limite pas aux enjeux du PSE.

La plasticité et la souplesse de ce dispositif le rend difficilement compatible avec le cadre des aides européennes de la PAC. En effet :

- le libre choix des indicateurs par le territoire, qui est gage de son adaptation, génère d'importantes difficultés d'intégration, à la fois dans un système informatique et dans un système de gestion et de contrôle des aides européennes (intégration dans l'outil et instruction de chaque point de d'éligibilité et du cahier des charges en contrôle administratif, mais aussi sur place) ;
- la vérification des règles d'additionalité par rapport à la conditionnalité et aux dispositifs de la PAC devrait être instrumentée pour chaque PSE, générant d'importants coûts de gestion ;
- le calendrier des aides de la PAC ne correspond pas avec celui des PSE : la liberté laissée aux porteurs de projet leur permet de disposer d'un calendrier d'instruction et de paiement non rigide, en phase avec les indicateurs choisis ;
- les délais de paiement des PSE, relativement courts (de l'ordre de deux à trois mois), seraient nécessairement plus longs avec une intégration dans le système de gestion de la PAC, en lien avec les développements nécessaires à leur instrumentation et la priorité donnée au paiement des aides de masses.

Une intégration des PSE dans les aides de la PAC entraînerait nécessairement une rigidification du dispositif et lui ferait perdre de ce fait son principal avantage, à savoir sa souplesse et son adaptation au territoire.

2.3 L'écorégime, un outil de masse au sein du premier pilier de la PAC

2.3.1 Un outil récent, mis en place pour la programmation 2023-2027, faisant suite au paiement vert de la programmation 2014-2022...

Les écorégimes de la PAC sont mis en œuvre au travers des PSN des États membres sur la base de l'article 31 du règlement (UE) n°2021/2215 ; Dispositif du premier pilier de la PAC financé par le Fonds européen agricole de garantie (FEAGA), chaque écorégime doit couvrir au moins deux des domaines d'action en faveur du climat, de l'environnement, du bien-être animal et de la lutte contre la résistance aux antimicrobiens. Cet outil, mis en place dans la programmation 2023-2027, fait suite au paiement vert de la programmation 2014-2022, qui représentait une inflexion de la PAC en introduisant le financement de pratiques agricoles vertueuses pour l'environnement sur le premier pilier traditionnellement consacré à l'aide au revenu. Néanmoins, l'écorégime se distingue du paiement vert par la liberté de conception laissée aux États membres, et par la variété des objectifs qui lui sont assignés.

La plupart des États membres ont conçu plusieurs écorégimes, chacun d'entre eux étant relativement spécifique à un objectif donné (prairies, terres arables, cultures permanentes, sanitaire...) ; six États membres³² n'ont prévu qu'un seul écorégime multidimensionnel. Ces régimes comprennent un ensemble d'options, composé d'un mélange de pratiques plus ou moins ambitieuses, parmi lesquelles les agriculteurs peuvent faire un choix. Dans ce cas, il est souvent demandé aux agriculteurs de sélectionner ou de mettre en œuvre des pratiques couvrant l'ensemble de leur surface agricole (cette approche est appelée "approche globale de l'exploitation").

³² République Tchèque, France, Hongrie, Irlande, Pays-Bas, Slovaquie

En France, l'écorégime est un paiement découplé d'un montant fixe au niveau national versé sur tous les hectares admissibles de l'exploitation ; il est accessible via trois voies d'accès non cumulables entre elles (cf. annexe 5) :

- la voie des pratiques, constituée par la mise en œuvre sur chaque catégorie de surface de l'exploitation (prairies permanentes, terres arables, cultures permanentes) de pratiques favorables à la réduction des pesticides, à la biodiversité et au stockage de carbone ;
- la certification environnementale, haute valeur environnementale (HVE) ou AB ;
- la voie des éléments favorables à la biodiversité, constituée par un pourcentage minimum d'infrastructures agroécologiques ou de jachères sur la surface agricole utile (SAU) de l'exploitation.

Un complément « bonus haies » est cumulable avec la voie d'accès des pratiques ou celle de la certification environnementale.

Deux niveaux d'exigence, avec des niveaux de rémunération différents, sont prévus pour chacune des voies d'accès : un niveau de base, et un niveau supérieur pour les exploitants qui s'engagent dans des pratiques plus ambitieuses. L'AB bénéficie d'un niveau spécifique, représentant 30 €/ha de plus que le niveau supérieur : ce financement additionnel peut être vu comme un soutien au maintien à l'AB, suite à la suppression progressive de l'aide au maintien (MAB) depuis 2022 ; néanmoins, le montant par ha supplémentaire accordé est nettement inférieur aux montants de la MAB (qui s'étaient de 35 €/ha pour les landes, à 600 €/ha pour le maraîchage et l'arboriculture)

	Niveau indicatif PSN (€/ha)	Arrêté 2024 / Campagne 2024 (€/ha)
Niveau de base	60	45,46
Niveau supérieur	80	62,05
Niveau spécifique AB	110	92,05
Bonus haies ³³	20	7

Figure 9 : tableau des niveaux financiers des écorégimes – source : PSN et Arrêté 2024

2.3.2 ...conçu pour inciter le plus grand nombre à mettre en place ou maintenir des pratiques vertueuses

L'enveloppe dédiée à ce dispositif représente 25 % de l'enveloppe nationale des aides directes, soit 1,684 milliards d'€ par an, financée à 100 % par le FEAGA.

L'écorégime a été conçu comme un dispositif simple, peu coûteux dans sa gestion (intégration au système de gestion et de paiement des aides directes du premier pilier) et dans son accès. Le dispositif est donc peu sélectif et le niveau d'ambition environnementale modéré. Ainsi, en 2023, 95 % des agriculteurs ayant sollicité des aides découplées de la PAC ont pu bénéficier de l'éco-régime et, parmi eux, 94 % au niveau supérieur. La voie des pratiques a été la plus utilisée, puisqu'elle représente 83 % des surfaces ayant bénéficié de l'éco-régime.

Cet outil ne permet pas un financement dédié de la transition agroécologique des exploitations, mais incite l'ensemble des exploitations françaises à adopter ou maintenir des pratiques agroécologiques.

³³ Montants en € par mètre linéaire (ml)

2.4 Une articulation entre les trois outils qui se réalise principalement à l'échelle des territoires

2.4.1 Une articulation des PSE AE avec les MAEC et l'écorégime prévue dans le régime notifié

Afin de prévenir tout risque de double financement entre les aides PSE et les instruments du premier et second pilier de la PAC, le régime notifié prévoit l'articulation avec la conditionnalité, les aides couplées, les écorégimes et les aides du second pilier de la PAC.

Ainsi, les PSE AE :

- doivent être additionnels aux exigences de la conditionnalité environnementale de la PAC ;
- ne sont pas cumulables au niveau de l'exploitation avec les MAEC (sauf PRM et API) et la CAB : l'agriculteur doit choisir entre ces deux dispositifs ;
- sont cumulables sous conditions avec l'écorégime : les PSE ne rémunèrent pas les mêmes choses et doivent être additionnels aux obligations de l'écorégime.

Le MTE a communiqué dans son régime d'aide et dans son guide la liste des indicateurs nationaux pouvant être utilisés, et leur articulation avec la PAC.

Sauf pour l'AEAG où l'instruction est centralisée, il revient au porteur de projet de faire la vérification de l'absence de double financement en interrogeant la DDT (Direction Départementale des Territoires) du département. La mission a pu constater une variabilité dans les relations entre les agences de l'eau (siège et délégations territoriales), les porteurs de projet et les DDT qui ne lui permet pas de garantir avec un degré d'assurance suffisant l'absence de double financement.

De manière plus générale, la mission a pu constater un manque de coordination entre les acteurs au niveau régional et infrarégional : les DRAAF méconnaissent les projets PSE financés par les agences de l'eau et ceux-ci ne sont pas présentés en commission régionale agro-environnementale et climatique (CRAEC) ; les agences de l'eau ne disposent pas des informations suffisantes et en temps utile des dossiers MAEC qu'elles financent.

2.4.2 Des outils de nature différente qui ne visent pas nécessairement le même public

	Ecorégime	MAEC	PSE
Financeurs	FEAGA : fonds européens	FEADER : fonds européens et nationaux (UE, Etat, AE, Régions)	Nationaux (AE, collectivités)
Elaboration cahier des charges	Nationale	Nationale (cahiers des charges) et Régionale (PAEC) ; concertation en CRAEC	Territoriale dans un cadre plus ou moins souple fixé par l'AE
Adaptation au territoire	Non prévue	Modérée (certains seuils du cahier des charges)	Forte (sauf AEAG)
Durée d'engagement	1 an	5 ans	5 ans
Surfaces à engager	100 % de la SAU	MAEC systèmes : 90% de la SAU MAEC localisées : partie de la SAU	100 % de la SAU sauf cas particulier
% de la SAU nationale couverte	91 % (2023)	5 % (campagnes 2023 et 2024)	1 % (Ceresco, chiffre 2022)
Cahier des charges	Approche par obligation de moyen avec des seuils → effet cliquet	Approche par obligation de moyen avec des seuils → effet cliquet	Approche par la performance environnementale obtenue via des indicateurs → progressivité.
Mode de rémunération	Annuelle, selon atteinte des seuils	Rémunération annuelle sur la base de la surface engagée	Rémunération annuelle proportionnelle aux indicateurs (calcul d'une note, multipliée par la surface de l'exploitation)
Exigences d'engagement	Paiement sous réserve du respect du cahier des charges. Remboursement en cas de non-respect des obligations	Paiement sous réserve du respect du cahier des charges. Remboursement et sanction éventuelle en cas de dénonciation du contrat ou non-respect des obligations	Remboursement en cas d'indu mais pas de pénalités ni de sanction
Gestion (instruction, paiement et contrôle)	ASP et DDT par délégation	ASP et DDT par délégation	Porteur de projet (sauf AEAG où centralisé et AERM pour le paiement)
Cout de gestion au regard des sommes distribuées	faible	modéré	fort
Risque financier pour la France en cas de défaillance du système de gestion	Très fort	Fort	Très faible

Figure 10 : tableau de synthèse sur les 3 outils écorégimes, MAEC et PSE

De nombreux territoires sont à la fois porteurs de MAEC et de PSE (à fin 2022, 99 territoires de PSE sur 113 intersectent partiellement ou complètement celui d'un PAEC). Les entretiens menés auprès des porteurs de projet ou des agences de l'eau ne révèlent pas de concurrence entre ces deux outils, mais plutôt une complémentarité à l'échelle des territoires :

- De par leur possibilité de progressivité, les PSE peuvent servir à toucher des exploitants qui ne se seraient pas engagés en MAEC (car trop éloignés des seuils imposés par les cahiers des charges), pourtant plus rémunératrices mais souvent utilisées par des exploitations qui en remplissent déjà les conditions. Dans ce cas, les MAEC permettent le maintien des pratiques et les PSE permettent une amélioration des pratiques des exploitations. C'est, par exemple, le cas sur le territoire de la baie de Saint Brieuc où les MAEC HBV, algue verte et le PSE n'ont pas touché les mêmes exploitants.
- Les PSE permettent de viser des systèmes de production qui ont des difficultés à être pris en compte par les MAEC : cultures industrielles ou spécialisées, élevage de monogastriques. Ainsi, en Alsace, la souplesse du dispositif a permis de concevoir, en complémentarité avec une démarche de filière, un PSE adapté au système de monoculture de maïs ; en Bretagne, cela a permis de concevoir un PSE adapté aux cultures légumières locales.
- Les MAEC peuvent permettre de maintenir sur de grands territoires des systèmes de production jugés vertueux (exemple de la MAEC HBV en Bretagne ou Pays-de-la-Loire)

Dans tous les cas, les territoires sont confrontés à deux sujets de fond :

- la difficulté de financement de la transition à partir de dispositifs de financement limités aux SMG, d'autant plus sur les systèmes à plus forte valeur ajoutée (cultures industrielles ou spécialisées) ; A ce titre, la démarche portée par l'association « Pour une Agriculture Du Vivant » (développée dans le §3.3.2), associant des fonds publics et privés afin d'atteindre un niveau de financement supérieur permettant d'engager une transition, est intéressante ;
- la difficulté de pérenniser les évolutions des systèmes d'exploitation une fois les cinq ans révolus : sans couplage à une démarche de filière ou à un réel financement du service rendu (par exemple par le producteur d'eau potable), le risque de régression est réel.

2.4.3 Des territoires qui articulent l'ensemble des outils disponibles pour atteindre leur objectif, réglementaires comme incitatifs

Les territoires ne se saisissent pas uniquement des outils incitatifs pour atteindre leurs objectifs environnementaux. En effet, ils essaient à leur niveau d'articuler au mieux l'ensemble des outils à leur disposition. Ceux-ci peuvent être :

- Fonciers : acquisition de foncier stratégique, développement de baux environnementaux...
- Réglementaires : Déclaration d'Utilité Publique (DUP), ZSCE
- Incitatifs : MAEC, PSE, programmes de développement des haies (Breizh Bocage), mobilisation de la commande publique, projet alimentaire territorial (PAT)...

L'encadré 4 donne un exemple de la manière dont ces outils complémentaires peuvent être mobilisés sur un territoire. Une telle articulation de tous les dispositifs mobilisables, au-delà des incitations financières des PSE et de la PAC, en les adaptant aux contraintes et enjeux de chaque territoire, semble être la meilleure voie pour répondre aux difficultés de financement des transitions et de pérennité des évolutions réalisées, et risque de devenir encore plus nécessaire dans le contexte de la future programmation de la PAC.

Encadré 4 : mobiliser et articuler les outils : l'exemple d'Eau du bassin rennais (EBR) et de l'initiative Terres de sources

EBR est une structure regroupant 75 communes et fournissant l'eau potable à 554 300 habitants. Ces ressources en eau sont diversifiées et s'appuient sur plusieurs usines pour des aires d'alimentation de captages représentant environ 150 000 ha et 2500 exploitations agricoles : la collectivité est confrontée à 6 captages prioritaires, 3 pour les pesticides et 3 pour les nitrates.

Afin de limiter les coûts de traitement de l'eau, elle mobilise un panel d'outils afin d'améliorer la qualité des eaux brutes récoltées :

- Les outils règlementaires :
 - périmètres de protection de captage (PPC) ; 7567 ha couverts avec des prescriptions dans le périmètre de protection rapproché (ex : interdiction d'usage de produits phytosanitaires) ;
 - règlement du SAGE Vilaine, notamment interdiction de l'utilisation d'herbicide sur maïs sur certains secteurs sensibles au ruissellement et à l'érosion ;
 - démarche captage prioritaire : mise en œuvre d'arrêté préfectoraux ZSCE.
- Les actions foncières : politique d'acquisition foncière avec mise à disposition d'agriculteurs sous forme de baux ruraux à clause environnementale ;
- Les outils incitatifs :
 - mobilisation du programme Breizh Bocage III ;
 - développement des MAEC ;
 - réflexion en cours sur un PSE ;
 - contrats de territoire : diagnostic des exploitations, accompagnement ;
 - Initiative « Terres de sources ».

Terres de Sources soutient les bonnes pratiques des agriculteurs locaux qui se sont engagés à agir pour la protection de l'air et de l'eau potable avec un mode de production plus vertueux pour les ressources en eau, en proposant aux agriculteurs de nouveaux débouchés et en valorisant leurs produits. Cela représente aujourd'hui 120 agriculteurs, dont 82 en AB pour 8464 ha engagés. Concrètement, en s'appuyant sur le label, une SCIC (société coopérative d'intérêt collectif) permet de répondre à un marché de prestation de service environnemental à destination des agriculteurs et de fournir, via un groupement de commandes, les produits des agriculteurs engagés.

Concernant les écorégimes, les PSE AE et les MAEC programmation 2023-2027, il n'existe pas à ce jour d'évaluation de l'efficacité environnementale de ces dispositifs (le recul temporel n'est pas

suffisant pour observer l'impact environnemental). Le cabinet CERESCO a bien réalisé pour le MTE une évaluation des PSE AE, mais celle-ci porte principalement sur la mise en œuvre du dispositif.

Concernant les MAEC de la programmation PAC 14-22, l'évaluation stratégique environnementale du PSN rapporte des effets positifs, mais mitigés, de l'efficacité environnementale de ce dispositif³⁴ : « leurs incidences sont estimées potentiellement très positives sur les enjeux concernés, à condition que ces mesures soient localisées dans les zones les plus pertinentes par rapport à ces enjeux. Or l'expérience 2014-2020 a montré que dans certaines régions au moins, elles tendaient à être mises en œuvre plus facilement dans des zones où les enjeux étaient faibles. L'impact des MAEC dépendra donc de l'animation réalisée, du taux de souscription sur les territoires ciblés notamment sur les zones à enjeux (N2000, DCE) et de la pérennité des engagements des producteurs dans le temps. »

Parmi les acteurs rencontrés, Eau de Paris nous a fait part d'une étude interne montrant un impact environnemental positif de la mise en œuvre de leur PSE.

2.5 De fortes incertitudes sur le devenir des outils ciblant les actions environnementales dans la prochaine PAC

2.5.1 Une réforme en profondeur de l'architecture du cadre financier pluriannuel (CFP) et de la PAC

La récente proposition³⁵ de la Commission européenne de cadre financier pluriannuel pour la période 2028-2034 fusionnant les 540 programmes sectoriels de l'UE dont ceux dédiés à la PAC (FEAGA et FEADER), au sein de plans nationaux et régionaux constitue une rupture dans la gestion des fonds européens. La PAC conserve un statut spécifique via une enveloppe dédiée d'un montant minimal de 293,5 Md€, représentant une baisse de plus de 20 % par rapport à la programmation actuelle, mais la liberté serait laissée aux États membres de la compenser par l'affection de crédits non fléchés au sein de leur enveloppe globale. Au-delà de cette diminution, cette proposition amène un changement radical de l'architecture de la PAC. En effet, seul « le soutien au revenu agricole » (aide dégressive à la surface, aides couplée, aide pour les petits agriculteurs, aide spécifique coton) ne nécessite pas de cofinancement national. Les autres interventions de la PAC, dont les actions environnementales et climatiques, doivent être cofinancées à un minimum de 30 % par des fonds nationaux.

Ainsi, les soutiens de la programmation actuelle visant des actions environnementales et climatiques, à savoir principalement les écorégimes et les MAEC, seraient rassemblés dans un « soutien aux actions agro-environnementales et climatiques », pouvant être annuel ou pluriannuel et devant être cofinancé.

³⁴ <https://agriculture.gouv.fr/telecharger/128230?token=68ca659c0c4052c668135a1e82bc60455be9a8c3d159d6fccb0b62e3ff9a9f37>

³⁵ https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:0d5ded06-639d-11f0-bf4e-01aa75ed71a1.0001.02/DOC_1&format=PDF

2.5.2 Le financement national des actions environnementales et climatique : un enjeu prépondérant

Dans la programmation actuelle, selon les éléments budgétaires du PSN et en considérant les actions environnementales et l'indemnité compensatoire du handicap naturel (ICHN), les besoins en cofinancement national annuel s'élèvent à :

- 143 M€ pour les aides à l'agriculture biologique
- 44 M€ pour les MAEC
- 394 M€ pour l'ICHN.

Les crédits nationaux représenteraient ainsi, sur les quatre mesures incitatives sur l'environnement et le climat (écorégimes, MAEC, AB, ICHN), 581 M€ annuels pour un budget total de 3,146 Md€ annuel (l'écorégime n'appelle pas de cofinancement national).

Si la France souhaitait maintenir un budget équivalent pour les actions environnementales et l'ICHN dans la future programmation, elle devrait cofinancer a minima 30 % de ce budget total, soit 943,8 M€, ce qui représente une hausse de 362,8 M€ par an par rapport à la programmation actuelle. Dès lors, l'enjeu budgétaire national devient prépondérant, d'autant plus que la Commission européenne impose un taux de dépense de 43 % en faveur d'actions environnementales et climatiques au sein des plan nationaux et régionaux.

La négociation sur la proposition de la Commission débute à peine mais, telle quelle, elle amènerait à une crise de financement national des actions environnementales et climatiques dans une situation budgétaire déjà tendue. Il y a donc clairement un enjeu de négociation pour maintenir le financement de ces actions à un taux le plus proche possible de 100 % sur des crédits européens.

3 AMELIORER L'EFFICACITE ET L'EFFICIENCE EN IDENTIFIANT L'OUTIL LE MIEUX ADAPTE A CHAQUE CAS D'USAGE

3.1 Incrire la réflexion dans le cadre de la nouvelle programmation de la PAC

Comme vu précédemment, les PSE ne se limitent pas aux subventions publiques adossées aux aides d'État. Néanmoins, celles-ci demeurent indispensables pour permettre le maintien de pratiques favorables à l'environnement ou enclencher des transitions. La proposition de la Commission est porteuse de risques, essentiellement budgétaires, pour les actions environnementales, mais aussi d'opportunités. En effet, l'architecture environnementale et les règles d'élaboration des actions agroenvironnementales et climatiques sont refondues. Ces dernières sont divisées en deux groupes :

- les engagements volontaires (qui peuvent être annuels ou pluriannuels) en matière de gestion via le soutien au maintien de pratiques, avec une obligation de soutien du maintien en AB et de l'extensification de la production animale ;
- la transition volontaire vers des systèmes de production résilients (y compris la conversion à l'AB et l'extensification des systèmes de production animale) via un plan d'action pluriannuel.

Cela constitue une opportunité de réviser le cadre actuel constitué par la conditionnalité, les écorégimes et les MAEC.

Néanmoins, l'équation budgétaire demeure un déterminant essentiel. Si le financement des actions environnementales nécessite des crédits nationaux, il sera nécessaire, afin de dégager des marges de manœuvre sur ceux-ci, de pouvoir financer, comme le permet l'article 6 de la proposition de la Commission sur la PAC, tout ou partie de l'ICHN à partir de l'aide au revenu dégressive fondée sur la surface³⁶.

R1. (MAASA) Dans le cadre de la négociation de la prochaine programmation de la PAC, rechercher la possibilité de financer les actions environnementales et climatiques avec un taux de financement européen le plus proche possible de 100 %.

Le résultat de la négociation définira le champ budgétaire des possibles en termes d'actions en faveur de l'environnement, ce qui empêche de faire d'ores et déjà des propositions précises. Toutefois, des orientations générales qui permettraient d'améliorer l'efficacité et l'efficience des mesures qui pourront être mises en place sont proposées dans la suite du rapport.

3.2 Clarifier les enjeux et utiliser l'outil le plus pertinent concernant les subventions publiques

L'enjeu d'amélioration du niveau global d'agroécologie des exploitations françaises (et donc de la « ferme France »), porté par le MAASA, est compatible avec la mise en place à l'échelle nationale de mesures relativement simples pouvant s'adapter à la diversité des systèmes de productions. C'est en particulier le cas des enjeux de maintien de pratiques vertueuses (de l'agriculture biologique, des prairies permanentes...).

A contrario, les enjeux environnementaux territorialisés, portés par le MTE et les agences de l'eau, nécessitent des dispositifs « coussus main » et une implication forte des acteurs locaux dans la définition, la mise en œuvre et l'accompagnement. Ces caractéristiques en font des dispositifs peu compatibles avec les contraintes de mises en œuvre de la PAC. Il est d'ailleurs souvent nécessaire de mettre en œuvre des régimes d'aide spécifiques (type Eau de Paris ou AEAP), même si un régime exempté « chapeau » comme celui porté par le MTE est utile pour mutualiser la charge administrative de création, notification et suivi du régime d'aide.

Dès lors, il est cohérent que les outils de la PAC (écorégimes et MAEC), repensés au regard de la proposition de la Commission, soient orientés préférentiellement vers le financement :

- du maintien de pratiques favorables via des mesures annuelles ou pluriannuelles, en particulier le maintien des prairies permanentes, des élevages extensifs valorisant les prairies, de l'agriculture biologique et d'enjeux localisés de biodiversité ;
- d'amélioration de pratiques, via des mesures simples pluriannuelles, pas nécessairement systémiques à l'ensemble de l'exploitation. En effet, les deux programmations précédentes ont démontré la difficulté pour les systèmes de production de grandes cultures, cultures spécialisées et industrielles, à s'engager dans des « mesures systèmes ». De fait, la conception systémique des MAEC est intellectuellement satisfaisante mais, en dehors des

³⁶ Le deuxième alinéa de l'article ouvre la possibilité de financer tout ou partie de l'ICHN sur cette aide : « Le paiement par hectare admissible est différencié par groupes d'agriculteurs ou zones géographiques, sur la base de critères objectifs et non discriminatoires. Les groupes d'agriculteurs ou zones géographiques qui servent de base à la différenciation des paiements sont établis en fonction du revenu des agriculteurs provenant de l'activité agricole au cours d'une période de référence représentative. »

- systèmes d'élevage et de polyculture élevage, elle est très risquée pour l'agriculteur de par sa logique d'engagement multicritères parfois dépendante des conditions agro-climatiques (notamment pour les traitements phytosanitaires). Il serait intéressant de s'inspirer de ce qui est mis en œuvre dans d'autres pays européens sur ces systèmes de production et de proposer des mesures plus simples, reposant sur peu d'items (cf. encadré 5) ;
- de transitions, via le plan de transition évoqué dans la proposition de la Commission. À ce titre, il pourrait être envisagé de s'appuyer sur des labels utilisés par les agriculteurs et construits dans un objectif de gestion agronomique de l'exploitation :
 - label AB (conversion à l'agriculture biologique) ou HVE ;
 - label s'appuyant sur une logique de notation multicritères (type Indice de régénération de l'association « Pour une Agriculture Du Vivant ») en finançant une trajectoire (ex : passage d'un score de 20 à 60 sur une échelle de 100). L'avantage de ce type de notation est la possibilité, pour l'agriculteur, de choisir les pratiques qu'il souhaite mettre en œuvre pour progresser, au lieu de se voir imposer des seuils sur certaines pratiques non choisies.

R2. (MAASA) Dans le cadre de la PAC, mettre en place des mesures annuelles ou pluriannuelles de maintien des pratiques sur des enjeux de portée nationale (agriculture biologique, maintien des prairies permanentes, élevage extensif) et, d'autre part, des mesures pluriannuelles d'amélioration des pratiques via des MAEC non systémiques pour des systèmes de production grandes cultures, cultures industrielles et spécialisées.

R3. (MAASA) Mettre en place des plans de transition, en s'appuyant sur des labels existants (HVE, AB) ou sur une mesure utilisant une démarche de progression via un système de notation multicritères laissant le choix à l'agriculteur des pratiques lui permettant d'améliorer son score.

Encadré 5 : Quelles MAEC sur les grandes cultures ? L'expérience de deux régions d'Allemagne et d'Italie

En Allemagne, en plus d'un écorégime dédié à l'absence d'application de produits phytosanitaire conçu au niveau national, le Land Bade-Wurtemberg a mis en place des MAEC pluriannuelles dans le cadre de son plan FAKT II³⁷. Sur les grandes cultures, il contient des mesures visant un seul objectif, tel que l'absence d'herbicide sur les terres arables (rémunéré 80 € /ha), l'utilisation de Trichogrammes sur maïs (60 €/ha), ou l'absence d'herbicide jusqu'au stade épi sur céréales (50 €/ha).

En Italie, dans la région Lombardie³⁸, en sus d'une MAEC « système de production intégrée » s'appuyant sur une certification, des MAEC avec peu d'items sont proposées sur les grandes cultures, à l'instar de la MAEC réduction des produits phytosanitaires, rémunérée 50 €/ha

³⁷https://foerderung.landwirtschaft-bw.de/site/pbs-bw-rebrush2024/get/documents_E822054360/MLR.LEL/PB5Documents/fiona/2023/Merkblaetter/FAKT%20II-Broschuere.pdf

³⁸<https://psr.regionelombardia.it/attachments/file/view?hash=f0fb096382f09815b1d31b29b4c0a377f31084e0d5acad4281afea09b2e570a9&canCache=0>

Inversement, la capacité démontrée par les PSE AE à construire des outils souples, adaptés finement à un territoire et à un enjeu environnemental spécifique, en fait des outils très utiles pour traiter des situations locales à fort enjeu que la rigidité inhérente aux modalités de gestion et de paiements des financements européens de la PAC ne permet pas de prendre en compte de manière efficace. Ceci plaide pour conserver ces outils, en dehors de la PAC, et donc, sauf cas particuliers³⁹, sans cofinancement européen, ce qui limite leur financement à des crédits nationaux.

Ils devraient donc surtout être employés pour des enjeux environnementaux importants et territorialisés, dont les aires d'alimentation de captage prioritaires sont un bon exemple, et faire l'objet, comme c'est le cas dans la plupart des agences de l'eau, d'une co-construction avec les acteurs du territoire concerné, qui permet par ailleurs de rechercher un cofinancement de ces derniers. La question du financement du maintien et de l'amélioration de pratiques ou de la transformation du système d'exploitation n'est pas déterminante dans la mobilisation de cet outil : c'est avant tout son adaptation aux enjeux du territoire et sa complémentarité avec une démarche de territoire qui est important.

R4. (MTE, agences de l'eau) Conserver les PSE AE comme des outils complémentaires à ceux de la PAC et extérieurs à celle-ci ; conforter leur souplesse et leur capacité d'adaptation fine aux caractéristiques environnementales et agricoles de territoires à forts enjeux environnementaux.

3.3 Rechercher des financements complémentaires articulés avec les MAEC et les PSE AE

Au-delà de l'articulation efficace et efficiente des outils permettant le paiement de services environnementaux sous forme d'aides d'État, les financements disponibles sous cette forme connaissent deux limites fortes qui en limitent les effets et ne peuvent être dépassées que par la mise en place de PSE sous d'autres formes.

La première, comme il a été indiqué au § 1.3.3, est que ces outils sont limités par les règles de l'OMC relatives à la compensation des SMG. Ils ne permettent donc d'intégrer pleinement dans la réflexion économique de l'agriculteur les externalités de son action que dans le cas où celles-ci ont une valeur inférieure aux SMG liés aux services environnementaux qu'il rend. C'est le facteur explicatif principal de la grande différence de taux de souscription des MAEC selon l'orientation technico-économique des exploitations (OTEX) : à très gros traits, le taux de souscription est ainsi inversement corrélé avec la production brute standard (PBS), ce qui se mesure dans la prééminence très forte des MAEC herbagères (environ 80% des montants dépensés dans ce cadre).

Il est en effet logique que le consentement à recevoir des agriculteurs ne soit pas inférieur aux SMG. Seuls des éléments complémentaires à l'aide d'État peuvent ainsi enclencher une décision de l'agriculteur. Ces éléments ne sont pas forcément monétaires : un agriculteur est évidemment l'un des premiers bénéficiaires de la qualité des paysages que son activité permet de maintenir ou d'accroître ; la reconnaissance, quand elle est effective, de son rôle positif par le voisinage et plus généralement par le corps social, a aussi une valeur⁴⁰.

³⁹ Les financements européens de type LIFE ou Interreg n'ont pas forcément les mêmes contraintes organisationnelles que ceux de la PAC.

⁴⁰ Qui est a contrario affaiblie par une ambiance d'« agriculture bashing »

Il est possible de limiter l'écart entre le consentement à recevoir et le montant de subvention : une analyse fine des SMG peut permettre de prendre en compte des montants variables selon l'OTEX et le territoire. Les PSE du régime d'aide spécifique de l'AEAP le font, avec l'objectif de toucher des cultures à haut revenu (pommes de terre, betterave à sucre...) dans quelques aires de captages prioritaires. Mais cette possibilité est limitée par les montants disponibles, dont la situation budgétaire de la France et les projets d'évolution présentés par la Commission européenne pour la prochaine programmation de la PAC, ne laissent pas espérer une augmentation (cf. § 2.5). Elle ne peut donc qu'être réservée à des territoires restreints avec de très forts enjeux environnementaux identifiés.

La deuxième limite porte sur la pérennité des financements sous forme d'aide publique, qui est loin d'être assurée au-delà de la durée d'engagement qui, dans le cas des MAEC comme des PSE, est généralement comprise entre cinq et sept ans. Ceci induit, d'une part, une réticence des agriculteurs vis-à-vis de transformations dont la réversibilité serait coûteuse en cas d'arrêt du financement des SMG, et, d'autre part, un risque de retour en arrière en fin de période d'engagement qui peut limiter les options des décideurs publics en les contraignant à maintenir les financements des exploitations déjà engagées et à ne plus avoir de marge de manœuvre pour en faire bénéficier de nouvelles, et a fortiori pour les mettre en œuvre sur de nouveaux territoires.

Ainsi, la recherche de sources de financement complémentaires est un enjeu fort, et le resterait même en l'absence de contraintes budgétaires, pour augmenter l'attrait des dispositifs et assurer la pérennité de leurs résultats. La mission a identifié trois méthodes pour atteindre cet objectif, qui pourraient selon les situations être mises en œuvre concomitamment.

3.3.1 L'intégration dans des démarches territoriales plus larges

La mission a eu connaissance de plusieurs initiatives dans lesquelles les PSE, et parfois les MAEC, sont un des outils mobilisés dans le cadre d'un projet de territoire. C'est le cas de « Terres de source » qui a été décrit plus haut et qui vise à sécuriser l'approvisionnement en eau de qualité du bassin rennais (cf. encadré 4). On peut aussi citer la démarche du syndicat des eaux et de l'assainissement Alsace Moselle (SDEA) sur la zone de captage de Mommenheim ; elle associe, à un PSE AE de l'AERM, des actions foncières et la conclusion de baux à obligations réelles environnementales par des collectivités concernées, ainsi que la recherche de débouchés pour les cultures à bas niveau d'intrant qu'elle promeut auprès d'entreprises ou de collectivités territoriale.

Certaines agences de l'eau (Artois-Picardie et Rhin-Meuse notamment) favorisent l'intégration des PSE AE en synergie avec d'autres outils dans le cadre de démarches de territoire plus larges. La mission estime que cette orientation améliore la probabilité de succès et surtout de pérennité des résultats de ces PSE, même si l'on manque de recul temporel pour l'objectiver.

Cette démarche territoriale est particulièrement cohérente avec la logique des PSE AE, mais est plus éloignée de celle des outils de la PAC (cf. § 2).

Même si la production agricole ne se limite pas à des débouchés alimentaires (par exemple le chanvre et le miscanthus, dans le cas de Mommenheim, trouvent des débouchés comme matériaux biosourcés pour le bâtiment ou le chauffage), les possibilités d'articulation avec un PAT et de valorisation par la commande publique, notamment pour répondre aux obligations de la Loi EGALIM sur la restauration collective, sont importantes.

L'enjeu de conformité avec les règles de la commande publique est important. « Terres de source » a mis en place une approche indirecte où un « marché de préservation de la ressource en eau

potable et de l'air du bassin Rennais et des Pays de Rennes et Fougères » permet à ses titulaires d'être référencés pour des achats de produits alimentaires par les membres du groupement de commande. Cet exemple montre qu'il est possible, mais pas immédiat, d'articuler les services environnementaux rendus et l'achat de produits agricoles dans le cadre des marchés publics.

L'enjeu de conformité des produits alimentaires ainsi achetés avec les critères de définition des « produits de qualité et durables » qui doivent composer au moins 50 % en valeur des produits servis en restauration collective en vertu de l'article L230-5-1 du CRPM, est lui aussi fort. Cet article prévoit, au paragraphe 1, alinéa 1bis, qu'en font partie « *les produits dont l'acquisition a été fondée, principalement, sur les performances en matière de protection de l'environnement et de développement des approvisionnements directs de produits de l'agriculture, dans le respect des règles du code de la commande publique* ». Néanmoins, le document « Les mesures de la loi EGAlim, complétée par la loi Climat et résilience concernant la restauration collective – Conseil national de la restauration collective – septembre 2022 »⁴¹ explicite cette possibilité sous une forme peu rassurante pour les collectivités : « *Dès lors qu'ils respectent les exigences du code de la commande publique, les acheteurs ayant recours à ce mode de sélection sont libres de définir les modalités qui leur semblent les plus pertinentes sous leur responsabilité.* ».

R5. (MTE, Porteurs de projet) : Rechercher l'articulation des PSE sous forme d'aides d'État, plus particulièrement les PSE AE, avec des projets de territoire, notamment les projets alimentaires territoriaux.

Pour le faciliter :

(MTE, MAASA) Faire connaître les modalités innovantes de passation de marché public permettant d'associer un PSE à l'approvisionnement en restauration collective,

(MAASA) Sécuriser la définition juridique des « produits dont l'acquisition a été fondée principalement, sur les performances en matière de protection de l'environnement (...) » (art L230-5-1 I 1[°]bis du CRPM) au titre des obligations de la restauration collective de servir des produits de qualité et durables.

3.3.2 L'intégration dans des démarches de filière

Une autre possibilité d'assurer des sources complémentaires de financement est de trouver des acheteurs prêts à payer mieux les produits d'exploitations agricoles inscrites dans des contrats au titre de MAEC ou de PSE AE, ou d'autres PSE sous forme de subventions.

Ce modèle de financement peut être assimilé à celui de l'agriculture biologique (AB) : une subvention pour la conversion à l'agriculture biologique (CAB) dans le cadre de la PAC permettant ensuite de bénéficier de la plus-value à l'achat des produits labellisés AB. L'histoire du marché AB, initialement très porteur puis déprimé à la suite de la phase d'inflation qui a suivi le COVID et le début de la guerre en Ukraine, montre tout à la fois la puissance de cette valorisation par le marché quand elle est effective et sa volatilité.

Le « PSE régénératif » conçu par l'Agence de l'eau Artois-Picardie en collaboration avec l'association « Pour une agriculture du vivant » (PADV)⁴² expérimente cette démarche. Concrètement, il s'agit de conjuguer, d'une part, un PSE classique de l'AE et, d'autre part, l'achat

⁴¹ https://ma-cantine.agriculture.gouv.fr/static/documents/2208_Mesures-LoiEgalim_BRO_V3.pdf

⁴² <https://agricultureduvivant.org/books/communique-de-presse-pse/#flipbook-communique-de-presse-pse/1/>

de leur produit par leur collecteur avec une « prime filière ». La difficulté pour concevoir ce type de dispositif tient principalement au fait qu'il n'a de sens que si les cahiers des charges du PSE et du collecteur sont identiques, ou du moins très semblables, de manière à garantir à l'agriculteur qu'il ne risque pas de devoir choisir entre le respect de l'un ou l'autre. C'est ce qui est permis par le fait que les deux cahiers des charges sont basés sur le même « indice de régénération » construit par PADV. Là aussi, le recul temporel manque pour objectiver le succès de la démarche, mais la mission considère que la bonne articulation des cahiers des charges des PSE sous forme d'aides d'État et de cahiers des charges de PSE sous forme de « primes filières » par des acheteurs de produits agricoles améliore fortement les chances de succès et surtout de pérennité des résultats de ces PSE.

Ce type de démarche peut se concevoir à toutes les échelles territoriales, et peut même être conjugué avec les achats publics dans le cadre d'un projet de territoire, c'est ce que fait « Terres de source » qui a développé une marque et mis en place un réseau de distribution, essentiellement en Ille-et-Vilaine⁴³.

R6. (MAASA, MTE, porteurs de projet) Articuler, chaque fois que c'est possible, les PSE sous forme d'aides d'État avec des dispositifs de valorisation par les filières aval. Pour cela, rechercher l'identité, ou au moins la cohérence, entre les cahiers des charges des PSE et ceux des primes filières.

3.3.3 Le financement par la vente de crédits de compensation

L'utilisation de labels ayant vocation à permettre la commercialisation de crédits de compensation (labels bas-carbone et crédits carbone, éventuels futurs crédits nature) peut aussi permettre d'accéder à des financements complémentaires. Plusieurs méthodes approuvées au titre du label bas-carbone⁴⁴ (six à la date de rédaction du rapport) correspondent à la mise en œuvre de pratiques agricoles.

Sur tous les sujets où c'est techniquement pertinent, la mise en cohérence des cahiers des charges des PSE sous forme de subventions avec celui d'une des méthodes approuvées permettrait à la fois de donner une possibilité à l'agriculteur de bénéficier de financements complémentaires et de promouvoir la labellisation au titre de cette méthode.

Cette démarche semble adaptée à des cahiers des charges ayant vocation à être mis en œuvre à des échelles géographiques importantes, typiquement à l'échelle nationale, et n'est donc généralement pas adaptée à la recherche de solutions pour des enjeux localisés.

Chacune de ces trois méthodes demande que des conditions préalables, dont la mise en œuvre n'est pas immédiate, soient remplies. Leur efficience et leur attrait pour l'agriculteur demandent une articulation, et si possible une identité, entre les critères pour en bénéficier et les cahiers des charges des aides d'État. Elles reposent toutes sur le consentement à payer d'acteurs dont le comportement peut varier dans le temps. Elles ne sont donc pas des solutions miracles, mais peuvent néanmoins apporter une contribution majeure à la capacité des exploitations agricoles à effectuer leur transition agroécologique et à répondre à des enjeux environnementaux locaux forts.

⁴³ <https://terresdesources.fr/ou-trouver-nos-produits/>

⁴⁴ <https://label-bas-carbone.ecologie.gouv.fr/presentation-des-methodes-du-label-bas-carbone>

CONCLUSION

Ce rapport a dressé un état des lieux de la politique française de valorisation économique des externalités environnementales de l'agriculture, en se concentrant sur l'articulation entre les mesures agro-environnementales et climatiques (MAEC), les paiements pour services environnementaux (PSE) et l'écorégime. L'analyse confirme que, malgré des défis méthodologiques intrinsèques, notamment l'exigence d'additionnalité, ces dispositifs sont devenus des piliers essentiels pour engager et rémunérer la transition écologique du secteur.

Le principal constat est la complémentarité des outils. L'écorégime fournit l'assise financière de masse pour les pratiques agroécologiques courantes. Les MAEC, bien que porteuses de contraintes, permettent de cibler des enjeux spécifiques à l'échelle régionale. Enfin, les PSE des agences de l'eau apportent la souplesse et la logique de progressivité indispensable aux enjeux localisés. C'est l'articulation fine de ces trois instruments, pilotée au niveau territorial, qui conditionne la réussite de la politique environnementale agricole.

Toutefois, la pérennité et l'ambition de ce système sont menacées par la forte dépendance aux seules subventions publiques, et par les incertitudes qui pèsent sur leur financement futur. Pour transformer ce risque en opportunité, les recommandations du rapport se concentrent sur deux axes majeurs : la clarification stratégique et la diversification financière. La mission propose ainsi de clarifier les cas d'usage des aides publiques en affectant les outils de la PAC prioritairement au maintien et à la progression des pratiques générales, et ponctuellement pour des plans de transition agroécologique. Les PSE des agences de l'eau seraient réservés pour les actions territoriales, comme un outil parmi d'autres mobilisé au sein d'une démarche de territoire, et permettant le maintien, l'évolution de pratiques, voire la transition agroécologique selon les problématiques de celui-ci.

Surtout, la pérennisation du financement ne pourra être assurée qu'en mobilisant des ressources au-delà du seul budget public. L'avenir des PSE ne réside pas dans la création d'un outil unique, mais dans la capacité à faire converger les différents outils, mobilisant des fonds publics et privés. La pleine efficacité de ces dispositifs passera par la mise en place d'un modèle hybride où l'aide publique initie la transition et sécurise l'effort, tandis que la demande et les mécanismes de marché prennent le relais pour valoriser et pérenniser la production des services environnementaux indispensables à la société.

Signatures des auteurs

Valérie ISABELLE

Inspectrice

François MOREAU

Inspecteur général

ANNEXES

Annexe 1 : Lettre de mission



**MINISTÈRE
DE L'AGRICULTURE
ET DE LA SOUVERAINETÉ
ALIMENTAIRE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

Cabinet de la ministre

Paris, le 09 AVR. 2025

Le Préfet, directeur de cabinet
de la ministre de l'agriculture et de la
souveraineté alimentaire

à

Monsieur le Vice-Président du Conseil
Général de l'Alimentation, de l'Agriculture et
des Espaces Ruraux (CGAAER)

N/Réf : SCR/2025D/110
V/Réf :

Objet : Paiements pour Services Environnementaux (PSE) et Mesures Agro-Environnementales et Climatiques (MAEC) : des outils d'accompagnement des transitions aujourd'hui conçus et mis en œuvre de façon non coordonnée. Quelles complémentarités et le cas échéant, quelles voies de (ré)conciliation ?

PJ :

Depuis le début des années 1990, la Politique Agricole Commune (PAC) a été dotée de divers instruments visant l'adoption de pratiques agricoles favorables à la préservation de l'environnement, en particulier les Mesures Agro-Environnementales. En 2015, concomitamment avec l'Accord de Paris et l'inscription des approches agro-écologiques dans le Code rural, ces mesures ont été renforcées dans leur dimension climatique (MAEC), dimension accrue avec le cadre du Pacte vert pour l'Europe de 2019, en vue de rendre cette dernière neutre climatiquement en 2050, et avec la stratégie européenne « De la ferme à la table ». Elles compensent tout ou partie de la perte ou du manque à gagner de l'agriculteur résultant de la mise en œuvre d'une pratique décrite dans un cahier des charges.

Les PSE en agriculture rémunèrent les agriculteurs pour des actions qui contribuent à restaurer ou maintenir des écosystèmes, dont la société tire des bénéfices (notamment : préservation de la qualité de l'eau, stockage de carbone, protection du paysage et de la biodiversité). Ces avantages sont qualifiés de services écosystémiques. Les actions des agriculteurs, quant à elles, sont qualifiées de services environnementaux. Les MAEC et les aides à l'agriculture biologique visent à accompagner la transition agro-écologique des exploitations agricoles. Ces mesures constituent par nature des paiements pour services environnementaux dans la mesure où elles rémunèrent la mise en œuvre par les agriculteurs de pratiques favorables à l'environnement.

.../...

78, rue de Varenne
75349 PARIS 07 5P
Tél: 01 49 55 49 55

En parallèle de l'évolution des MAEC relevant du second pilier de la PAC, le Plan national de biodiversité de juillet 2018, a ouvert la voie à des expérimentations de PSE au travers de nouveaux programmes des Agences de l'eau. Leur cadre juridique spécifique est celui de contrats inter-acteurs. D'autres dispositifs correspondant à des PSE ont également émergé, souvent portés par des acteurs privés, et visent une palette diversifiée de services environnementaux, au premier rang desquels figure la séquestration de carbone. Dans le même temps, la dernière réforme de la PAC a introduit pour la première fois dans les paiements directs les éco-régimes, qui sont mis en œuvre en France sous forme de PSE, avec un paiement forfaitaire à l'hectare pour l'ensemble de l'exploitation, ayant vocation à rémunérer le service environnemental rendu par l'exploitation.

Une meilleure articulation entre ces différents outils d'accompagnement des transitions agro-écologiques doit aujourd'hui être recherchée.

Les exploitations agricoles, intimement tributaires des socio-écosystèmes dont elles dépendent, sont confrontées à une montée de crises emboîtées, associées au dérèglement climatique (sécheresse, inondations, érosion des sols et de leur fertilité, érosion de la biodiversité, pollution des eaux) et adoptent ou souhaitent adopter des pratiques spécifiques pour y faire face.

Pour les accompagner, les autorités nationales et européennes font évoluer leurs politiques, afin de mieux prendre en compte à la fois la durabilité économique, sociale et environnementale attachées aux systèmes agricoles et alimentaires mais également les services écosystémiques associés, qu'il s'agisse des gaz à effet de serre, de l'eau ou de la biodiversité, avec une attention permanente de maîtrise de la dépense publique.

La mission confiée au CGAAER consistera à identifier les synergies, convergences ou éventuelles divergences entre les dispositifs de PSE relevant de régimes d'aides d'Etat et MAEC et de formuler des recommandations appropriées dans une perspective de meilleure lisibilité et d'articulation de ces dispositifs au service des politiques publiques.

A cette fin, la mission tirera parti des travaux et rapports antérieurs et appuiera son analyse sur des parangonnages avec d'autres pays (par exemple Etats-Unis, Allemagne, Suisse, etc.). Elle tiendra compte également des cadres juridiques applicables : marges de manœuvre au regard des règles imposées aux aides d'Etat s'agissant de financer un service rendu et non plus un manque à gagner (en lien avec les règles de l'Organisation Mondiale du Commerce notamment), coûts-bénéfices de la mise en œuvre (frais, temps de développement, moyens humains pour l'instruction et le contrôle, temps d'animation...), finalités recherchées en particulier au regard des besoins environnementaux, possibilité de cumul (dont risques associés et impact organisationnel, attractivité pour les bénéficiaires...) et en proposera une éventuelle adaptation.

Les coûts de transaction respectifs des deux dispositifs seront objectivés, de même, dans la mesure du possible, que les résultats obtenus au bénéfice de l'environnement (en particulier sera examinée dans le cadre d'une approche territoriale la question du devenir des pratiques adoptées pendant la durée du contrat après l'extinction de celui-ci). Les critères de choix par les agriculteurs de l'un ou l'autre des deux dispositifs, lorsqu'ils sont proposés sur un même territoire, seront analysés, de même que, d'une manière plus large, la perception qu'ont les bénéficiaires de ces outils (avantages / inconvénients / évolutions souhaitées) et les recommandations de nature à assurer leur déploiement plus massif.

Les missionnés pourront notamment s'appuyer sur les services de la Direction Générale de la Performance économique et environnementale des Entreprises.

Je souhaite pouvoir disposer du rapport dans un délai de six mois.

Philippe GUSTIN



Annexe 2 : Liste des personnes rencontrées

Organisme	Prénom NOM	Fonction	Date de rencontre
MASA - DGPE	Yves AUFFRET Isabelle MELLIER Benoit PONGERARD Juliette PRADE Emmanuel STEINMANN	Chef de service Sous-directrice Chef de bureau adjoint Adjointe sous-directrice Chef de bureau	05/05/2025
	Emmanuelle BOUR-POITRINAL		11/06/2025
MTE-CGDD	Catherine CONIL Audrey COROT Ester SOUZAN	Cheffe de bureau Cheffe de service Chargée de mission	19/06/2025
DRAAF Bretagne	Benjamin BEAUSSANT Laetitia BOMPERIN Mathias NURIS-SOUQUET	Directeur Cheffe de service Stagiaire	23/06/2025
DRAAF Hauts de France	Sylvain BRESSON Emmanuelle CLOMES Jean Michel POIRSON	Chef de service Ingénierie de bassin Directeur adjoint	23/06/2025
DRAAF Occitanie	Nicolas ARTIGE Nathalie COLIN Olivier ROUSSET Pascal VARDON	Chargé de mission Cheffe d'unité Directeur Ingénieur de bassin	26/06/2025
MTE-DGALN-DEB	Delphine ALBOUY Damien LAMOTTE Léa PALMERI Laurent TELLECHEA	Cheffe de mission Adjoint à la directrice Chargée de mission Adjoint à la sous-directrice	30/06/2025
MASA-SSP-CEP	Karine BELNA Franck BOURDY Bruno HERAULT	Cheffe de bureau Chargé de mission Chef du CEP	02/07/2025
EAU DE PARIS	Anne SOPHIE LECLERE Manon ZAKEOSSIAN	DG adjointe Chargée de mission	15/07/2025
AEAG	Lucile GREMY Aude WITTEN	Directrice DG adjointe	16/07/2025
AELB	Stéphanie BLANQUART Emeline CHOUMERT Sandrine CLEMENT Bernadette DERAY Carole KERVEGAN Jérôme MARTIN Valérie MORARD Loïc OMBLED Jean PLACINES	Déléguée Cheffe de service Directrice Directrice Directrice adjointe délégation Chef de service DG adjointe DG Délégué	26/08/2025 09/09/2025
AERM	Delphine BERGER Philippe GOETGHEBEUR Christophe LEBALC	Référente Chef de service DG Adjoint	01/09/2025
AESN	Nathalie EVAIN BOUSQUET Mathias NURIS SOUQUET Sandrine ROCARD	Directrice Chargé de mission DG	05/09/2025
SM BAIE DE SAINT BRIEUC	Franck JUBERT Laurence MAHE Vincent TETU	Responsable de pôle VP Directeur	09/09/2025

	Carine YAKAM NANA BARON	Chargée de mission	
EAU DU BASSIN RENNAIS	Coralie CHUBERRE Michel DEMOLDER Laurent GENEAU Tristan HISBERG Flore MIGUET Yannick NADESAN	Chargée de mission Président Directeur Animateur Coordinatrice VP	10/09/2025
AERMC	Fabien ABAD Hélène MICHAUX Hélène PRINGAULT BODET	Chef de service Directrice Experte	12/09/2025
AEAP	Patrice BIZET Loïc METERON Isabelle VINCENT	Chef de service Chargé d'intervention DG Adjointe	23/09/2025
PNR SCARPE-ESCAUT	Gaétan LARRIVAZ	Chargé de mission	23/09/2025
PADV	Thibault PEREZ	Chargé des affaires Publiques	01/10/2025
ASP	Véronique LEMAIRE CURTINOT Sylvain MAESTRACCI	Directrice PDG	13/10/2025

Annexe 3 : Liste des MAEC programmation 23-27 de la PAC

Catalogue de MAEC 2023-2027 pour l'hexagone

N°	Fiches interventions (PSN)	MAEC	Measures (outils de gestion)	Type de mesure	Surfaces éligibles	Montants unitaires €/ha	Montants unitaires pour les cultures légumières de plein champ €/ha
70.06	MAEC Qualité et gestion quantitative de l'eau pour les grandes cultures	MAEC Eau - Grandes cultures Niveau 1 adapté aux zones intermédiaires	MAEC Eau - Grandes cultures 1 adaptée aux zones intermédiaires MAEC Eau - Gestion quantitative - Grandes cultures 2 MAEC Eau - Gestion quantitative - Couverture - Grandes cultures 3	Système	Terres arables	92 €	202 €
		MAEC Eau - Polyculture-élevage adapté aux zones intermédiaires	MAEC Eau - Polyculture-élevage	Système	Terres arables	69 €	179 €
		MAEC Eau - Réduction des herbicides - Grandes cultures	MAEC Eau - Herbicides - Grandes cultures 1 MAEC Eau - Herbicides - Grandes cultures 2 MAEC Eau - Herbicides - Grandes cultures 3	Système	Terres arables	122 €	232 €
		MAEC Eau - Réduction des pesticides - Grandes cultures	MAEC Eau - Pesticides - Grandes cultures 1 MAEC Eau - Pesticides - Grandes cultures 2 MAEC Eau - Pesticides - Grandes cultures 3 MAEC Eau - Pesticides - Gestion quantitative - Grandes cultures 1 MAEC Eau - Pesticides - Gestion quantitative - Grandes cultures 2	Système	Terres arables	140 €	259 €
		MAEC Eau - Gestion de la fertilisation - Grandes cultures	MAEC Eau - Gestion de la fertilisation - Grandes cultures 1 MAEC Eau - Gestion de la fertilisation - Grandes cultures 2	Système	Terres arables	281 €	391 €
		MAEC Eau - Gestion de la fertilisation - Couverture - Réduction des herbicides - Grandes cultures adaptée à la lutte contre les algues vertes	MAEC Eau - Gestion de la fertilisation - Couverture - Herbicides - Grandes cultures 1 MAEC Eau - Gestion de la fertilisation - Couverture - Herbicides - Grandes cultures 2 MAEC Eau - Gestion de la fertilisation - Couverture - Herbicides - Grandes cultures 3	Système	Terres arables	137 €	247 €
		MAEC Eau - Gestion de la fertilisation - Réduction des pesticides - Grandes cultures	MAEC Eau - Pesticides - Gestion quantitative - Grandes cultures 3	Système	Terres arables	201 €	311 €
		MAEC Eau - Couverture - Réduction des herbicides - Grandes cultures	MAEC Eau - Couverture - Herbicides - Grandes cultures 1 MAEC Eau - Couverture - Herbicides - Grandes cultures 2 MAEC Eau - Couverture - Herbicides - Grandes cultures 3	Système	Terres arables	306 €	416 €
		MAEC Eau - Couverture - Réduction des pesticides - Grandes cultures	MAEC Eau - Pesticides - Gestion quantitative - Grandes cultures 1 MAEC Eau - Pesticides - Gestion quantitative - Grandes cultures 2	Système	Terres arables	149 €	259 €
		MAEC Eau - Gestion de la fertilisation - Réduction des pesticides - Grandes cultures	MAEC Eau - Pesticides - Gestion quantitative - Grandes cultures 3	Système	Terres arables	163 €	273 €
		MAEC Eau - Couverture - Réduction des herbicides - Grandes cultures	MAEC Eau - Couverture - Herbicides - Grandes cultures 1 MAEC Eau - Couverture - Herbicides - Grandes cultures 2	Système	Terres arables	229 €	339 €
		MAEC Eau - Gestion de la fertilisation - Couverture - Réduction des herbicides - Grandes cultures adaptée à la lutte contre les algues vertes	MAEC Eau - Gestion de la fertilisation - Couverture - Herbicides - Grandes cultures 1 MAEC Eau - Gestion de la fertilisation - Couverture - Herbicides - Grandes cultures 2 MAEC Eau - Gestion de la fertilisation - Couverture - Herbicides - Grandes cultures 3	Système	Terres arables	105 €	215 €
		MAEC Eau - Gestion de la fertilisation - Réduction des pesticides - Grandes cultures	MAEC Eau - Pesticides - Gestion quantitative - Grandes cultures 1 MAEC Eau - Pesticides - Gestion quantitative - Grandes cultures 2	Système	Terres arables	136 €	246 €
		MAEC Eau - Gestion de la fertilisation - Réduction des pesticides - Grandes cultures	MAEC Eau - Pesticides - Gestion quantitative - Grandes cultures 3	Système	Terres arables	152 €	262 €
		MAEC Eau - Gestion de la fertilisation - Réduction des pesticides - Grandes cultures	MAEC Eau - Gestion de la fertilisation - Couverture - Herbicides - Grandes cultures 1 MAEC Eau - Gestion de la fertilisation - Couverture - Herbicides - Grandes cultures 2 MAEC Eau - Gestion de la fertilisation - Couverture - Herbicides - Grandes cultures 3	Système	Terres arables	244 €	358 €
		MAEC Eau - Gestion de la fertilisation - Réduction des pesticides - Grandes cultures	MAEC Eau - Pesticides - Gestion quantitative - Grandes cultures 1 MAEC Eau - Pesticides - Gestion quantitative - Grandes cultures 2	Système	Terres arables	343 €	450 €
		MAEC Eau - Couverture - Réduction des herbicides - Grandes cultures	MAEC Eau - Couverture - Herbicides - Grandes cultures 1 MAEC Eau - Couverture - Herbicides - Grandes cultures 2 MAEC Eau - Couverture - Herbicides - Grandes cultures 3	Système	Terres arables	212 €	322 €
		MAEC Eau - Couverture - Réduction des pesticides - Grandes cultures	MAEC Eau - Couverture - Pesticides - Grandes cultures 1 MAEC Eau - Couverture - Pesticides - Grandes cultures 2 MAEC Eau - Couverture - Pesticides - Grandes cultures 3	Système	Terres arables	204 €	314 €
		MAEC Eau - Couverture - Réduction des pesticides - Grandes cultures	MAEC Eau - Couverture - Pesticides - Grandes cultures 1 MAEC Eau - Couverture - Pesticides - Grandes cultures 2 MAEC Eau - Couverture - Pesticides - Grandes cultures 3	Système	Terres arables	225 €	335 €
70.07	MAEC Qualité et gestion quantitative de l'eau pour les cultures pérennes	MAEC Eau - Viticulture	MAEC Eau - Viticulture - Gestion quantitative	Système	Viticulture	324 €	435 €
		MAEC Eau - Arboriculture	MAEC Eau - Arboriculture - Lutte biologique - Herbicides	Système	Arboriculture	327 €	437 €
		MAEC Eau - Arboriculture	MAEC Eau - Arboriculture - Gestion quantitative	Système	Arboriculture	409 €	520 €
		MAEC Eau - Arboriculture	MAEC Eau - Arboriculture - Gestion quantitative - Lutte biologique - Herbicides	Système	Arboriculture	780 €	
70.08	MAEC Qualité et protection du sol	MAEC Sol - Semis direct	MAEC Sol - Semis direct 1 MAEC Sol - Semis direct 2	Système	Terres arables	104 €	
		MAEC Sol - Semis direct	MAEC Sol - Semis direct 1 MAEC Sol - Semis direct 2	Système	Terres arables	158 €	
70.09	MAEC Climat - Bien-être animal et autonomie alimentaire des élevages	MAEC Climat - Bien-être animal - Autonomie fourrière - Elevages d'herbivores	MAEC Climat - Bien-être animal - Autonomie fourrière - Elevages d'herbivores 1	Système	Terres arables, prairies permanentes	121 €	
		MAEC Climat - Bien-être animal - Autonomie fourrière - Elevages d'herbivores	MAEC Climat - Bien-être animal - Autonomie fourrière - Elevages d'herbivores 2	Système	Terres arables, prairies permanentes	177 €	
70.10	MAEC préservation de l'équilibre agro-écologique et de la biodiversité de milieux spécifiques	MAEC Climat - Bien-être animal - Elevages de monogastriques	MAEC Climat - Bien-être animal - Elevages de monogastriques	Système	Terres arables, prairies permanentes	233 €	
		MAEC Biodiversité - Gestion des rizières	MAEC Biodiversité - Gestion des rizières - Fauve-semis mécanique	Localisée	Riz et cultures en rotation	92 €	
		MAEC Biodiversité - Gestion des rizières	MAEC Biodiversité - Gestion des rizières - Semis à sec ou repliage	Localisée	Riz et cultures en rotation	247 €	
		MAEC Biodiversité - Gestion des roselières	MAEC Biodiversité - Gestion des roselières	Localisée	Roselières	132 €	
		MAEC Biodiversité - Gestion des marais salants	MAEC Biodiversité - Gestion des marais salants 1 MAEC Biodiversité - Gestion des marais salants 2	Localisée	Marais salants	499 €	1 020 €
		MAEC Biodiversité - Gestion des milieux humides	MAEC Biodiversité - Gestion des milieux humides - Amélioration de la gestion par le pâturage MAEC Biodiversité - Gestion des milieux humides - Gestion des espèces aquatiques envahissantes	Localisée	Prairies permanentes	201 €	
		MAEC Biodiversité - Gestion des milieux humides	MAEC Biodiversité - Gestion des milieux humides - Gestion des espèces aquatiques envahissantes	Localisée	Prairies permanentes	267 €	
		MAEC Biodiversité - Surfaces herbagères et pastorales	MAEC Biodiversité - Surfaces herbagères et pastorales	Localisée	Prairies permanentes	216 €	
		MAEC Biodiversité - Surfaces herbagères et pastorales	MAEC Biodiversité - Systèmes herbagers et pastoraux	Localisée	Prairies permanentes	31 €	
		MAEC Biodiversité - Maintien de l'irrigation gravitaire traditionnelle	MAEC Biodiversité - Amélioration de la gestion des surfaces herbagères et pastorales par le pâturage MAEC Biodiversité - Maintien de l'irrigation gravitaire traditionnelle	Localisée	Prairies permanentes	72 €	
70.11	MAEC Crédit de couverts d'intérêt pour la biodiversité en particulier les polliniseurs	MAEC Biodiversité - Crédit de couverts d'intérêt pour la biodiversité en particulier les polliniseurs	MAEC Biodiversité - Crédit de couverts d'intérêt pour la biodiversité en particulier les polliniseurs des milieux agricoles *	Localisée	Terres arables, Cultures pérennes	652 €	
		MAEC Biodiversité - Crédit de prairies	MAEC Biodiversité - Crédit de prairies	Localisée	Prairies temporaires	358 €	
70.12	MAEC préservation des espèces	MAEC Biodiversité - Protection des espèces	MAEC Biodiversité - Protection des espèces 1	Localisée	Prairies permanentes ou temporaires	82 €	
		MAEC Biodiversité - Protection des espèces	MAEC Biodiversité - Protection des espèces 2	Localisée	Prairies permanentes ou temporaires	143 €	
		MAEC Biodiversité - Protection des espèces	MAEC Biodiversité - Protection des espèces 3	Localisée	Prairies permanentes ou temporaires	200 €	
		MAEC Biodiversité - Protection des espèces	MAEC Biodiversité - Protection des espèces 4	Localisée	Prairies permanentes ou temporaires	254 €	
70.13	MAEC Maintien de la biodiversité par l'ouverture des milieux et DFCI	MAEC Biodiversité - DFO - Maintien de l'ouverture des milieux	MAEC Biodiversité - Maintien de l'ouverture des milieux	Localisée	Prairies permanentes	153 €	
		MAEC Biodiversité - DFO - Maintien de l'ouverture des milieux	MAEC Biodiversité - Maintien de l'ouverture des milieux - amélioration de la gestion par le pâturage	Localisée	Prairies permanentes	204 €	
		MAEC Biodiversité - Ligneaux	MAEC Biodiversité - Ligneaux	Localisée	Éléments ligneux	800 €	
70.14	MAEC Entretien durable des infrastructures agro-écologiques	MAEC Biodiversité - Entretien durable des infrastructures agro-écologiques	MAEC Biodiversité - Mares	Localisée	Mares	62 €/m2	
		MAEC Biodiversité - Fosses	MAEC Biodiversité - Fosses	Localisée	Fosses	1,6 €/m2	

* Notamment la tourterelle des bois

Annexe 4 : Infographie du MTE de présentation des PSE



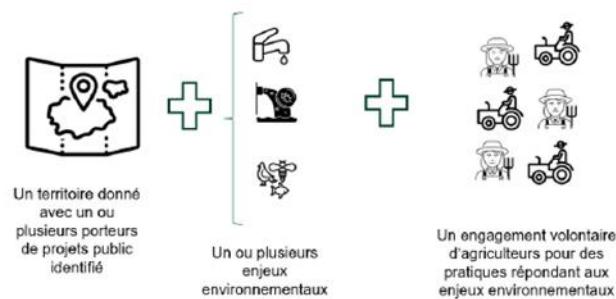
Les Paiements pour Services Environnementaux (PSE)

Mis en place par le Ministère chargé de la transition écologique et les agences de l'eau, le dispositif de paiement pour services environnementaux (PSE) public rémunère les services environnementaux rendus par les agriculteurs et incite à la performance environnementale des systèmes d'exploitation agricole. Il contribue ainsi directement à la transition agro-écologique des exploitations.

A compter de janvier 2025, le cadre expérimental du régime d'aide envoyé à la Commission Européenne autorise les collectivités territoriales à élaborer leur propre projet.

Les éléments ci-dessous présentent les étapes clés pour mettre en place un tel projet.

Qu'est-ce qu'un PSE dans le cadre défini par l'Etat?



Ce cadre est défini uniquement pour les financements publics de PSE.

Comment monter un projet PSE ?



Un projet PSE est défini par un porteur de projet public (collectivité, syndicat des eaux, parcs naturels etc...). Il répond à un appel à manifestation d'intérêt des Agences de l'eau, ou bien aussi, à partir de 2025, il peut être construit de manière indépendante des Agences de l'eau. Dans ce dernier cas, il est recommandé de signaler à l'Agence de l'eau son projet afin de vérifier si le territoire visé ne se situe pas sur une zone à enjeux de l'Agence de l'eau, auquel cas, un cofinancement pourrait être organisé.

Les étapes :



1. Effectuer un diagnostic territorial ou une étude de préfiguration du PSE

Le diagnostic est l'étape préalable à la définition des indicateurs territoriaux qui vont permettre de mesurer les services environnementaux rendus par les exploitations, en lien avec les enjeux environnementaux.

Le diagnostic territorial doit définir précisément :

- les enjeux environnementaux spécifiques du territoire (par exemple cibler un enjeu eau potable ne suffit pas, il est important de préciser la problématique : nitrates, produits phytosanitaires, turbidité ou plusieurs enjeux en même temps)
- la typologie des exploitations agricoles présentes sur le territoire
- les outils d'ores et déjà déployés sur le territoire (aides existantes, contractualisation sur des Mesures Agroenvironnementales et Climatiques (MAEC), animation, etc...)
- les pratiques agricoles prioritaires à appuyer afin de répondre aux enjeux du territoire et les pratiques actuelles
- la volonté de viser un maintien de pratiques existantes ou un changement important de ces pratiques

Attention : le PSE seul ne suffit pas à créer une émulation collective entre les agriculteurs en faveur de la transition. Le PSE est un outil qu'il convient de combiner avec d'autres pour viser une dynamique collective. Il est obligatoire que le PSE soit associé à une animation du collectif engagé.

Des indicateurs de suivi de l'impact environnemental ciblé seront à mettre en place.

De même, des critères d'éligibilité des exploitations agricoles peuvent être définis afin de maximiser l'impact du projet.

Le diagnostic doit démontrer que pour le territoire étudié et les enjeux visés, il est pertinent de mettre en place un PSE par rapport aux outils existants.

2. Construire le système d'indicateurs applicable au territoire



L'étude de préfiguration identifie les pratiques à favoriser (pratiques agricoles ou objectif paysager tel que les linéaires de haies). Il s'agit ensuite d'utiliser ces résultats pour construire les indicateurs qui vont mesurer le service environnemental rendu. La rémunération des agriculteurs est proportionnelle aux notes attribuées pour chaque indicateur.

Le régime d'aide PSE permet l'utilisation d'indicateurs « nationaux » listés dans le régime d'aide (par exemple la couverture du sol, la part de la SAU désherbée mécaniquement, mais aussi d'indicateurs locaux définis par des projets PSE existants ou la définition de nouveaux indicateurs).

Il est conseillé de s'appuyer au maximum sur les indicateurs nationaux et ceux ayant été choisis par d'autres PSE pour garder des critères communs entre les projets PSE.

La plateforme PSE Environnement donne accès aux indicateurs déjà utilisés par les PSE existants et permet de définir votre système d'indicateur. Pour y avoir accès il suffit d'envoyer une demande d'ouverture de compte au mail suivant : contact@pse-environnement.fr.

En général les projets PSE mettent en place un système de 4 à 6 indicateurs. Il est déconseillé de multiplier les indicateurs car il y a un risque de dilution du service environnemental recherché et un risque de décorrélation entre le service et le niveau de rémunération.

Attention, le suivi de certains indicateurs peut être complexe : par exemple, un indicateur qui porte sur la succession culturelle peut s'avérer difficile à suivre compte tenu des parcelles qui sont gérées de différentes manières ou d'échanges de parcelles entre exploitations d'une année à l'autre.

La gestion du PSE impliquera de calculer chaque année et pour chaque agriculteur la note pour tous les indicateurs du PSE. La gestion des évolutions de surfaces des exploitations agricoles ou des arrêts sera clarifiée en se basant sur les guides publiés par le Ministère.

- Principes de cumul et non-cumul des PSE avec les aides existantes

Les PSE rémunère des exigences allant au-delà de la « ligne de base » réglementaire c'est-à-dire que les PSE ne peuvent financer les obligations réglementaires, quelles qu'elles soient. On parle d'additionalité du dispositif par rapport aux réglementations et régimes d'aides en vigueur.

De plus, le PSE ne peut rémunérer des éléments faisant d'ores et déjà l'objet d'une subvention (par exemple la plantation de haies).

Ainsi :

- les indicateurs du PSE doivent être définis comme allant au-delà de la conditionnalité de Politique Agricole Commune (PAC) mais également de l'ensemble des écorégimes.
Le PSE est alors cumulable avec toutes les voies de l'écorégime.
- Le PSE ne peut pas être cumulé sur une exploitation avec les MAEC (dont l'aide à la Conversion en Agriculture Biologique, CAB) sauf les MAEC Amélioration du potentiel pollinisateur d'abeilles domestiques (API) et Protection des Races Menacées (PRM).

- Calibrage des indicateurs (via l'application PSE Environnement)

Après avoir choisi les indicateurs, il faut les calibrer précisément :



- Définir les bornes de l'indicateur

Le régime d'aide impose que la borne minimale de chaque indicateur soit définie à partir de la pratique moyenne ou médiane du territoire ou allant au-delà de la pratique moyenne ou médiane du même territoire.

La borne maximale correspond quant à elle à la pratique rendant le service environnemental maximum.

- Définir le mode de calcul de la note

L'attribution d'une note allant de 0 à 10 pour chaque indicateur permet de créer le système d'indicateur. Il est possible de prévoir une transformation linéaire de l'indicateur vers la note (produit en croix) ou de définir des paliers (telle valeur de l'indicateur permet d'attribuer telle note).

- La pondération des indicateurs entre eux

Chaque indicateur doit avoir un poids par rapport aux autres. En effet, la rémunération de l'exploitant agricole est ensuite calculée en comparant les moyennes pondérées des indicateurs entre une année donnée et l'année précédente.

Ce mode de calcul permet de rémunérer un maintien de pratiques (la part de la note moyenne n'ayant pas évolué par rapport à l'année précédente) et une évolution de pratique (la différence entre la note de l'année précédente et celle de l'année donnée).

Plus le poids de l'indicateur est important plus la rémunération de l'agriculteur sera impactée par les évolutions de cet indicateur.

- Un bonus collectif peut être mis en place lorsque le service rendu visé nécessite d'avoir défini un objectif collectif lié à l'impact des PSE sur les zones à enjeux (par exemple la part d'une surface enherbée sur un axe de talweg, l'atteinte d'un Reliquat Azoté en Entrée d'Hiver (REH) fixé à l'échelle du territoire pour atteindre un objectif de qualité d'eau sur l'ensemble de la nappe).

Afin de finaliser le système d'indicateur et notamment le mode de calcul de la rémunération des agriculteurs, des simulations de rémunérations peuvent être générées via l'application PSE Environnement.

PSE Environnement permet de générer des systèmes d'indicateurs rassemblant tous ces éléments et de simuler les rémunérations d'exploitations agricoles.

L'intégration du système d'indicateur dans la plateforme PSE Environnement est obligatoire.

Le Commissariat au développement durable du Ministère en charge de la transition écologique valide tous les projets et systèmes d'indicateur. Il s'assure notamment que le projet proposé s'inscrit dans le régime d'aide existant pour éviter toute aide publique illégale au regard du droit communautaire.

Les Agences de l'Eau, quand elles sont autorités d'octroi valident les projets et peuvent encadrer certains éléments des PSE.

3. Etablir les engagements des agriculteurs et leur rémunération

Les porteurs de projet peuvent, s'ils le souhaitent mettre en place un comité de sélection des agriculteurs. Les critères de sélection devront être connus de tous.

L'engagement des agriculteurs se fait sur 5 à 7 ans et s'appuie sur les 3 principes suivants :



Atteinte de résultats selon les notes obtenues sur des indicateurs choisis et calibrés au niveau territorial, en fonction des enjeux du territoire, suivant deux thématiques :

gestion des structures paysagères

gestion des systèmes de production

paiement annuel sur l'intégralité de la SAU de l'exploitation, encadrée par des valeurs plafond notifiées à la Commission européenne

Une rémunération basée sur le **maintien de l'existant (haies, prairies ...) et/ou l'évolution de l'exploitation (réduction de l'IFT, création de haies, ...) - (valeurs plafonds différentes pour « entretien/maintien » et « création/transition »)**

Pour tous les projets, il est obligatoire qu'un agriculteur engage l'ensemble de sa surface se situant sur la zone à enjeux définie dans le projet et qu'il participe à la dynamique territoriale (présence lors des réunions organisées).

Dans des cas particuliers et pour répondre à des enjeux territoriaux spécifiques, il sera possible que des projets ne rendent pas obligatoire l'engagement de la surface totale de l'exploitation dans le PSE. Néanmoins, cela devra être justifié et validé par l'Etat.

L'agriculteur s'engage avec le porteur de projet via une convention reprenant tous les éléments cités ci-dessus.

4. Organiser le suivi et le contrôle du dispositif



Chaque année les porteurs de projets calculent les indicateurs des agriculteurs sur la base des éléments fournis par les exploitants agricoles (cahier d'enregistrement des pratiques, photos, factures, etc.).

Les agriculteurs font une demande annuelle de paiement via un formulaire en ligne (démarche sur Démarche Simplifiées mis à disposition par le ministère en charge de l'Ecologie) qui permet de rassembler tous les éléments nécessaires au paiement.

Chaque année également, un auditeur externe (qui ne doit pas être le porteur de projet) doit obligatoirement contrôler sur place au moins 2% des exploitations engagées et au minimum une exploitation.

Les financeurs et le porteur de projet peuvent décider d'augmenter le taux de contrôle mis en place tout au long du PSE.

Le ministère en charge de la transition écologique peut également décider d'auditer certains projets PSE, de même que la Commission Européenne. Les contrôles peuvent être effectués jusqu'à 5 ans après la fin du dispositif.

5. Identifier les financeurs

Le PSE tel que défini par l'Etat n'a pas vocation à être un financement pérenne.



Le projet PSE peut être financé par l'ensemble des financeurs publics, et en particulier par les Agences de l'eau. Il est donc nécessaire de contacter les acteurs de votre territoire afin de définir le financement sur l'ensemble du temps du PSE (5 à 7 ans) et d'organiser des co-financements lorsque le projet se situe sur des zones à enjeux communes.

Il est conseillé de rassembler les différents acteurs économiques du territoire tels que les coopératives, PNR, collectivités, etc autour de ce projet afin qu'il perdure après la fin de l'engagement.

Le financement doit prévoir à minima :

- l'étude de préfiguration et le lancement du projet (définition des indicateurs, recrutement et engagement des exploitants etc..)
- l'animation du territoire pour viser l'amélioration progressive des résultats des exploitants
- le suivi annuel, le calcul des rémunérations et le paiement des agriculteurs
- les contrôles supplémentaires (minimum 2% des exploitants et 1 exploitant par an)

Il est aussi possible de prévoir un budget afin d'évaluer le dispositif à la fin de celui-ci.

Pour plus d'information rdv sur le site PSE Environnement. Vous pouvez également contacter votre Agence de l'Eau qui appuie déjà de nombreux projets PSE ou le MTE sur l'adresse : contact@pse-environnement.fr.

Annexe 5 : Les 3 voies d'accès aux éco-régimes (fiche MASA)

PAC 2023-2027

Paiements découpés Écorégime

■ L'écorégime, c'est quoi ?

L'écorégime est un paiement direct aux exploitants agricoles de métropole qui s'engagent volontairement à mettre en place sur l'ensemble de leur exploitation des pratiques agronomiques favorables au climat et à l'environnement. Il prend la forme d'un paiement découpé uniforme, versé annuellement sur tous les hectares

admissibles de l'exploitation et tenant compte des pratiques mises en œuvre.

L'aide permet d'accompagner les agriculteurs dans leur transition en massifiant les pratiques agroécologiques.

■ Comment bénéficier de l'écorégime ?

Un exploitant disposant de droits à paiement de base (DPB) peut demander à bénéficier de l'écorégime en engageant toutes les surfaces admissibles déclarées de son exploitation dans l'une des trois voies d'accès à l'aide décrites ci-après, non cumulables entre elles, et un complément (« bonus haies »).

Certaines cultures permanentes sont assimilées à des terres arables au titre de l'écorégime pour cette voie d'accès (par exemple le houblon, le miscanthus, les plantes à parfum...).

→ La voie des pratiques

L'écorégime est accordé à tout agriculteur actif pratiquant une diversification des cultures sur ses terres arables, le non-labour d'au moins 80% de ses prairies permanentes ainsi qu'une couverture d'au moins 75% des inter-rangs de ses surfaces en cultures permanentes.

→ La voie de la certification

L'écorégime est accordé à tout agriculteur actif engageant l'ensemble de son exploitation à titre individuel dans un des trois types de certification suivants: le cahier des charges de l'agriculture biologique (AB), la certification haute valeur environnementale renouvelée (HVE renouvelée) ou une certification environnementale privée dite de niveau 2+ (CE2+) répondant à minimaux aux critères définis dans le plan stratégique national.

Si l'une des catégories de culture (terres arables, prairies permanentes, cultures permanentes) représente moins de 5% de la surface admissible de l'exploitation, l'agriculteur est exempté de l'application des exigences prévues pour cette catégorie.

→ La voie des éléments favorables à la biodiversité

L'écorégime est accordé à tout agriculteur actif justifiant sur son exploitation d'au moins 7% d'infrastructures agroécologiques ou de terres en jachères sur sa surface agricole utile (SAU).

■ Le bonus « haies »

Un bonus « haies » d'un montant de l'ordre de 20€/ha est par ailleurs accordé à tout bénéficiaire de l'écorégime par la voie des pratiques ou par la voie de la certification

environnementale détenant des haies certifiées ou labellisées comme gérées durablement sur au moins 6% de ses terres arables et de sa SAU.

■ Quel est le montant de l'aide ?

Deux niveaux généraux de rémunération sont prévus pour un engagement de l'agriculteur aux différents curseurs fixés dans les critères d'accès: un niveau de base et un niveau supérieur dont les montants respectifs sont calculés chaque année en tenant compte du nombre de demandes d'aides déposées. A titre indicatif, les montants payés pour la campagne 2023 sont respectivement de 49,31€/ha et 67,30€/ha. L'agriculture biologique

bénéficie d'un montant spécifique avec un différentiel de +30€/ha par rapport au montant du niveau supérieur. Le bénéfice d'un niveau de rémunération est accordé si et seulement si toutes les exigences associées à l'une ou l'autre des voies d'accès pour ce niveau sont respectées. Les exploitants qui ne satisfont pas le niveau de base sur aucune des trois voies d'accès à l'écorégime ne bénéficient pas de l'aide.

■ ANNEXE 6 FICHE TECHNIQUE Ecorégime - Modalités



Annexe 6 : Contribution de Mr Sébastien PLA, sénateur de l'Aude

CONTRIBUTION S.PLA

28 AOUT CGAER PSE

Réf : SP/SF/MINAGRI/25082025

Reconnaitre les services écosystémiques rendus par les exploitants agricoles qui s'engagent et adaptent leur mode de production serait une excellente manière de réaffirmer que l'agriculture est apportuse de solutions au défi posé par le dérèglement climatique, tout en relevant celui de la sécurité alimentaire.

Il s'agit aussi de la reconnaissance officielle du concours de l'agriculture au stockage du carbone, au maintien des paysages et à la prévention des risques .

Pour réduire notre vulnérabilité, et tirer les leçons des incendies dans l'Aude, il est donc urgent de restaurer la qualité des milieux, et, pour rendre possible l'agro-transition, de cesser d'opposer agriculture et écologie, en accompagnant des exploitants agricoles volontaires pour mettre en œuvre des pratiques vertueuses.

C'est d'ailleurs à l'initiative de mon groupe parlementaire, qu'ont été inscrites, dans l'article 1^{er} du code rural, dès le 23 juin 2021, la reconnaissance et la valorisation des externalités positives de l'agriculture, et notamment des services environnementaux rendus par l'agriculture, grâce à un amendement adopté dans le projet de loi Climat et résilience.

Je souhaite donc que l'Aude devienne un laboratoire expérimental de résilience mettant en œuvre des outils incitatifs pour les exploitants agricoles qui répondent aux 5 critères qui définissent un PSE :

- 1- le caractère volontaire du point de vue du fournisseur du service environnemental;
- 2- l'identification précise d'une part du service (ou du bouquet de services) écosystémique concerné par le paiement, et, d'autre part de l'effet du changement, ou du maintien de pratique sur ce(s) service(s) ;
- 3- la conditionnalité : le paiement n'a lieu que si les exigences environnementales sont respectées et le service environnemental effectivement fourni ;
- 4- l'additionnalité ;
- 5- l'aspect incitatif du paiement avec des dispositifs permettant d'aller au-delà de la simple compensation des coûts et pertes de recettes engendrés par le changement, le critère paraît essentiel.

En pratique, les PSE concernent un nombre limité de services :

- la séquestration et le stockage de carbone,
- la protection d'un bassin versant (érosion des sols, lutte contre le risque d'inondation, qualité de l'eau), protection contre les incendies
- la protection de la biodiversité,
- la protection du paysage et maintien de l'ouverture des milieux.

- Le territoire audois est à ce titre porteur d'une solution concertée avec le projet REVA en viticulture comme de solutions déjà opérationnelles mais qui peinent à être mises en œuvre par méconnaissance de l'intérêt agroécologique comme c'est le cas du pastoralisme dans le massif de la Clape, gravement menacé par les flammes, en 2021.

Une grande variété de PSE existe :

- intervention des pouvoirs publics ou contrat bilatéral entre des agents privés ;
- rémunération volontaire du service rendu par les bénéficiaires ou rémunération non volontaire du service par les bénéficiaires (taxes) ;
- zone géographique d'intervention large (internationale, nationale) ou zone d'intervention locale ;
- relation directe des fournisseurs et des bénéficiaires (ex Eaux de Vittel) ou relation indirecte par la présence d'intermédiaires publics.

A noter l'introduction d'un nouvel article L. 132-3 dans le code de l'environnement qui pourrait présenter des opportunités en ce qu'il autorise aussi le propriétaire d'un fonds à créer sur celui-ci une obligation environnementale *intuitu rei durable* et automatiquement transmissible à ses ayants cause qu'ils soient universels ou particuliers. Cet article permet aux propriétaires de biens immobiliers de contracter avec une collectivité publique, un établissement public ou une personne morale de droit privé agissant pour la protection de l'environnement en vue de faire naître à leur charge, ainsi qu'à la charge des propriétaires successifs du bien, les obligations réelles que bon leur semble, dès lors que de telles obligations ont pour finalité le maintien, la conservation, la gestion ou la restauration d'éléments de la biodiversité ou de services écosystémiques dans un espace naturel, agricole ou forestier ».

Quelle articulation possible entre MAE, MAE t ET PSE ?

Les MAE peuvent être définies comme des paiements visant à engager les producteurs à fournir des services environnementaux contribuant à protéger les services écosystémiques liés à l'agriculture

TOUTEFOIS les MAE proposent des montants en deçà du consentement à recevoir des agriculteurs pour modifier leurs pratiques, il manque une partie incitative qui permettrait de faire basculer le système actuel de dédommagement vers un système de rémunération pour fourniture de service environnemental .

Interprétée strictement, la règle selon laquelle le montant des versements doit être limité « aux coûts supplémentaires ou aux pertes de revenu découlant de l'observation du programme public », permet de couvrir seulement les coûts additionnels générés par le respect des obligations contractuelles des MAE (heures de travail supplémentaires, acquisition de matériels spécifiques, etc.) et la perte de revenu (diminution du rendement liée à l'élevage de races moins productives, à l'utilisation moindre de produits, rémunération du risque, etc.). En d'autres termes, la règle interdit d'aller au-delà du « prix de revient » du service : elle interdit qu'un bénéfice ou une rémunération puisse être retiré par l'agriculteur qui contracte

les MAE, en tant qu'instruments de la politique agricole, sont en effet soumises au respect de l'annexe 2 de l'accord sur l'agriculture de l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC). Ce dernier impose que les soutiens publics en matière de protection de l'environnement soient limités à des compensations des coûts supplémentaires ou des pertes de revenus générés par les changements de pratiques.

Les MAE ne peuvent donc pas, théoriquement, comporter de composante incitative qui rémunérerait la valeur des efforts fournis par les agriculteurs pour améliorer l'état

de l'environnement au bénéfice de la société dans son ensemble ou encore la valeur du « service environnemental » rendu par l'agriculteur.

Le rôle du régime des aides européennes pour la construction d'une réponse agroenvironnementale

Les aides publiques existantes en matière d'environnement dans le domaine agricole sont pour l'essentiel financées par le biais du FEADER.

Le FEADER trouve sa traduction en France dans des programmes de développement rural qui organisent les soutiens publics à visée agro-environnementale.

Parmi les mesures liées à la protection de l'environnement, on trouve en particulier les mesures agro-environnementales.

Des aides sans cofinancement communautaire peuvent aussi être autorisées par les institutions communautaires. Elles peuvent permettre la mise en place d'un régime plus souple, favorisant donc les incitations financières. Ces aides sont expressément prévues dans les programmes de développement rural (afin de compléter directement les mesures cofinancées).

C'est à ce niveau que je situe les PSE.

L'articulation des MAE avec d'autres mesures du FEADER, telles que les aides destinées aux investissements non productifs et productifs, le soutien à la compétitivité et à la diversification, ou encore les mesures pour le renforcement de capacités des agriculteurs et la diffusion d'informations (conseil, formation, animation, etc.), permettrait de faire bénéficier aux agriculteurs d'un ensemble intégré d'aides rendant les MAE plus efficaces, selon un modèle à construire pour se rapprocher du principe des PSE.

Par ailleurs, les interactions avec les projets LEADER et LIFE sont trop limitées, alors qu'elles pourraient contribuer à la réussite des MAE en apportant une dimension d'action collective aux dispositifs (Cour des Comptes, 2011). Sur ce point il convient de mieux accompagner l'ingénierie afin de rendre plus lisibles les passerelles.

- L'appui financier de LIFE permet ainsi l'intégration des MAE dans des programmes de plus grande ampleur en faveur de la protection de l'environnement.

En Grèce par exemple, afin de permettre une meilleure cohabitation de l'ours, du loup et des hommes, le programme LIFE a contribué à l'élaboration de trois mesures sur les zones où ces animaux sont présents :

- la première mesure permet aux éleveurs d'acquérir des chiens de bergers ;
- la seconde mesure les incite à mettre des clôtures électriques ;
- la troisième les encourage à mettre en place des céréales ou fruitiers à destination de la faune locale et notamment pour constituer une alternative pour l'ours à la consommation de bétail (European Commission, 2003).

Enfin, dans les zones marginales, l'enjeu est le plus souvent de maintenir des systèmes productifs extensifs existants (sous conditions précises) au titre des services environnementaux fournis, ainsi les MAE ont toutes chances dans ces zones de rémunérer des pratiques existantes et ce faisant d'atteindre leurs objectifs.

Les instruments de type ICHN soutenant de manière générale les systèmes de production peuvent y contribuer également.

Ne serait-il pas opportun de créer une ICHN spécifique Méditerranée qui combinerait la vulnérabilité, le handicap naturel tout en valorisant les pratiques agroenvironnementales comme le pastoralisme extensif, les vignes coupe feux, c'est une demande ancienne des exploitants agricoles audois. Je souhaiterais que vous puissiez vous pencher sur ce point.

Les PSE comment faire?

Définition de scénarios

une approche consiste à comparer l'évolution des valeurs des services écosystémiques fournis par deux pratiques distinctes s'appliquant à un agro-écosystème donné :

- comparer scénario « non vertueux » avec une pratique commune ou encore standard, et un scénario avec pratique vertueuse sur une période suffisamment longue pour que les bénéfices d'un changement de pratique soient significatifs sur les services écosystémiques

Après avoir défini la situation initiale de l'écosystème, il s'agit de définir les deux scénarios possibles d'évolution :

- Le scénario « standard » (0) correspond à l'emploi de pratiques agricoles n'ayant pas de visée environnementale
- Le scénario « vertueux » (1) correspond à l'inverse à l'emploi de pratiques agricoles qui ont une visée environnementale, et qui dépassent la simple législation en ne favorisant pas uniquement les services d'approvisionnement mais également un « bouquet de services écosystémiques

La différence de valeur entre les services écosystémiques du scénario vertueux et du scénario non vertueux correspond au service rendu par l'agriculteur, sur le long-terme.

La valeur du service environnemental doit se mesurer non pas en référence à la situation initiale, mais bien en référence la manière dont agro-écosystème évoluerait si l'agriculteur ne modifiait pas ses pratiques « standard » et/ou ne maintenait pas ses pratiques « vertueuses » (situation dite « contre-factuelle »).

S'agissant de la viticulture audoise, constats et prospective

- SAVOIR TIRER PARTIE DU TRAVAIL CONDUIT DANS LE CADRE DE L'APPEL A MANIFESTATION D'INTERET LABELLISATION DES AIRES AGRICOLES DE RÉSILIENCE CLIMATIQUE : REVA



Démarche territoriale Résilience de l'Est Viticole Audois née de la volonté des deux Comités de Développement Agricole (CDA) Corbières-Minervois et Narbonnais-Littoral de porter une ambition et une stratégie commune d'adaptation de la filière viticole de ce territoire aux défis climatiques et écologiques.

Le territoire du projet REVA compte en 2020,

3 601 Exploitations Agricoles (EA), soit 65% des exploitations du département de l'Aude. Ces exploitations de petites tailles (moins de 20 ha en moyenne) qui valorisent 69 983 hectares de Surface Agricole Utile (31% de la SAU du département).

90% des exploitations y sont spécialisées en viticulture soutenues par un réseau historique de 37 caves coopératives et groupements, 3 distilleries et de nombreuses caves particulières fédérées par la Coopérative Agricole Occitanie et la Fédération des Vignerons indépendants de l'Aude

Les autres productions agricoles sont minoritaires mais néanmoins très diversifiées (grandes cultures, arboriculture maraîchage, élevages extensifs et petits élevages, etc.), et souvent fortement connectée aux systèmes viticoles dans une logique d'imbrication parcellaire et de diversification.

Piloté et coordonné par la Chambre d'Agriculture de l'Aude, un travail important est mené depuis janvier pour recueillir les attentes des acteurs de la filière et identifier des entreprises motrices et porteuses d'actions.

Réuni le 7 mars à Lézignan, le Comité de pilotage de la démarche a validé la candidature à la labellisation AARC. Elle fédère à ce jour 40 partenaires, reflet de son caractère fédérateur, de l'importance de l'enjeu et de l'engouement des acteurs sur les actions proposées. Ce partenariat a vocation à s'étendre progressivement pour créer une réelle émulation sur le territoire

Objectifs :

- Adapter structurellement les vignobles au changement climatique
- Augmenter la valeur ajoutée à travers la notoriété des vins et la diversification des revenus viticoles
- Crée une émulation collective sur le défi de l'adaptation au changement climatique.

Constat :

L'Est Audois est caractérisé par un climat méditerranéen marqué par des hivers doux et des étés chauds et secs, et que ces conditions climatiques, bien que favorables à la viticulture, rendent la région particulièrement sensible aux impacts du changement climatique (hausse des températures moyennes, période de sécheresse plus longue, irrégularités des précipitations qui peuvent être violentes avec des épisodes de grêle, périodes hivernales raccourcies...).

Il se découpe en trois ensembles pédologiques :

- les zones à forte pente dans les Corbières qui compromettent la fertilité des sols et exacerber les risques liés à la sécheresse
- les basses plaines de l'Aude qui concentrent une salinité dans les sols, pouvant déstructurer les sols et être toxique pour les systèmes racinaires des cultures en place et provoquer des baisses de rendement voire la mortalité,
- les plaines de l'Aude et le début du Minervois, avec une présence d'irrigation historique et des aménagements plus récents permettant d'avoir une part de SAU irriguée, contrairement à d'autres secteurs.

La démarche s'inscrit donc dans un contexte sensible et complexe de crise pour la viticulture.

Ainsi cette filière est en grande difficulté avec une accentuation de la situation sur les deux dernières années résultant de la combinaison d'une sécheresse inédite et de marchés peu porteurs et en forte tension. Les conséquences sont d'ores et déjà bien visibles : arrachage, cessations d'activités, projets de fusion de caves, réorientation des productions.

1

➤ Deux exemples d'actions du projet REVA pouvant entrer dans la réflexion sur le régime des PSE

Action 1: Mettre en adéquation des portes greffes et cépages aux potentialités des terroirs, du climat et des marchés

Partenaires de l'action : Chambre d'Agriculture de l'Aude (CA11), Les caves de l'Espérance, Celliers du nouveau monde, Cave Caunes Trausse, Vignerons de Pouzols Mailhac, INRAE, Coopération Agricole Occitanie (CAO)

Date de début 01/10/2025 Date de fin 01/10/2028

L'objectif de cette action est d'éprouver sur 4 situations représentatives de l'Est Audois une méthodologie de cartographie des potentialités viticoles d'un territoire assortie d'un guide pratique pour aider les vignerons à prendre des décisions éclairées sur les cépages et porte-

greffes à privilégier selon 3 critères principaux : le terroir, le climat (actuel et à venir) et les objectifs économiques de production des caves concernées en lien avec le marché

Des cartes des potentialités des terroirs viticoles avaient été réalisées dans les années 1990 par la Chambre d'agriculture de l'Aude en vue d'accompagner le virage de l'intégration des cépages dits "améliorateurs". Ces cartographies ont constitué jusqu'à peu le cadre de référence pour les caves et les appellations sur la question des encépagements. Cependant, avec les évolutions climatiques et la raréfaction de l'eau, les solutions et réponses agronomiques sur le matériel végétal et les itinéraires techniques ne sont plus les mêmes aujourd'hui. On constate que certains choix d'encépagement, drivés uniquement par les opportunités de marché, conduisent à des impasses techniques. Il est désormais nécessaire de mettre à jour ces documents de référence et stratégiques pour les vignobles afin d'intégrer les changements climatiques observés et de projeter les tendances sur les 20 à 30 prochaines années. Ce travail de mise à jour permettra d'adapter les pratiques viticoles aux nouveaux défis climatiques.

C'est me semble-t-il un premier pas concret pour construire le référentiel que j'ai évoqué, les acteurs concernés ont déjà esquissé un plan de travail, saisissons nous de cela pour impulser le laboratoire de résilience que j'appelle de mes vœux, en construisant ces fameux scénarii « standard » ou « vertueux ».

Je compte donc sur vos offices pour plaider en faveur de son financement dans le cadre de l'Appel à Manifestation d'Intérêt.

Action 2 redressement des taux de matière organique dans les sols viticoles de l'est audois

Cette action répond au besoin crucial de redressement des taux de matière organique dans les sols viticoles de l'est audois, taux qui ont un impact sur la fertilité des sols, le stockage carbone et la capacité de rétention d'eau des sols.

L'objectif est de mettre en place des filières locales de valorisation des matières organiques présentes sur le territoire, dans une logique d'économie circulaire et de partenariat gagnant-gagnant entre acteurs. Différents gisements de matières organiques ont été identifiés comme étant pertinents d'un point de vue agronomique et effectivement mobilisable (coût, enjeux organisationnels, etc.). Ces gisements sont (1) les ceps de vignes issus de l'arrachage, qui pourraient être transformés en biochar à travers un investissement collectif, et (2) les déchets verts issus notamment des déchetteries du territoire, qui pourraient être broyés et compostés. Une réflexion sera également menée afin d'optimiser plus largement le cycle de la matière organique sur le territoire et réduire les flux sortants de produits organiques.

Les parties Est et médiane du département de l'Aude sont concernées par un climat méditerranéen franc, avec des périodes de sécheresse fréquentes et longues et peu de végétation spontanée. Les sols viticoles y ont des teneurs en matière organique relativement faible (inférieure à 1,5% pour la plus grande partie de ce territoire, entre 1,5 et 2% pour une petite partie du territoire), avec une sensibilité à l'érosion éolienne et hydrique sur certains secteurs (lors d'épisodes pluvieux extrêmes).

En contexte de changement climatique, ces problématiques s'intensifient et fragilisent les productions.

La matière organique est un levier clé pour améliorer la qualité de nos sols, et ainsi restaurer leur multifonctionnalité.

- Déchets verts - Ceps de vignes arrachés (suite à la prime à l'arrachage définitif) - Marc de raisin L'objectif est à présent de rendre possible leur mobilisation.

Les intérêts de la valorisation en circuit court de produits résiduaires organiques sont multiples :

- Intérêt agronomique : améliorer les propriétés agronomiques des sols en apportant de la matière organique (favoriser la rétention et l'infiltration de l'eau, meilleure portance / structure du sol, apport d'éléments nutritifs, stimulation de la vie microbienne...)
- Intérêt écologique : faire d'un déchet une ressource, favoriser l'économie circulaire (réduction des gaz à effet de serre), maximiser le stockage carbone dans nos sols
- Intérêt économique : création d'un partenariat gagnant-gagnant entre les viticulteurs et les collectivités locales. Réaliser des économies sur les coûts de transport, le traitement des déchets et l'achat d'amendement ou engrais industriels.

Grâce à une prise de contact avec des acteurs locaux et une analyse multicritère (localisation, disponibilité, coût, caractéristiques, etc.), différents partenaires et sources de matières organiques ont été identifiés dans la phase de maturation comme pouvant bénéficier aux sols viticole de l'est audois.

Propositions de BERANGERE CARLOS Bergère dans le massif de la Clape

Exemple d'une activité pastorale respectueuse de l'environnement, contribuant à l'ouverture des milieux, à la préservation de la biodiversité, à la prévention des incendies et à une production de viande locale de qualité résultant du maintien d'un paysage culturel, qui pourrait faire l'objet d'un PSE ou ICHN ou engageant à la création d'un statut d'intérêt public pour les agriculteurs porteurs d'un projet agro écologique innovant

- Une expérience agricole qui pointe la nécessité d'intégrer la prévention incendie dans les critères d'évaluation des PSE par la création de corridors écologiques, de nouveaux coupe-feu afin de préserver avantageusement la faune et la flore de nos territoires riches et variés, via :
 - L'entretien des pistes et zones de coupe-feu obligatoires tous les ans par l'ONF, PNR, communes et département.
 - soutien aux travaux de débroussaillage, d'éclaircissement et de plantation d'essences bénéfiques et non de résineux par secteurs stratégiques (preuve à l'appui tels que constats par des acteurs agréées ou factures) tous les 5 ans par l'ONF, SDIS, PNR, CRPF pour les zones BND (parcelles privées, très nombreuses sur le Massif de la Clape), Fédération de chasse, Sociétés de chasse et Associations de protection de la nature afin d'avoir concrètement une politique forestière et environnementale,
 - lutte contre les espèces invasives non consommables et/ou toxiques pour le gibier ou un troupeau quel qu'il soit ovin, caprin, équin...,
 - gestion cynégétique du gibier grâce au maintien d'un milieu ouvert, riche en combattant efficacement les incendies
 - Solution pour le débardage et le recyclage des chablis et des pins en agro-foresterie.
 - Animation citoyenne éco responsable pour rendre le public plus responsables et respectueux du milieu naturel. Réintégrer des contrats saisonniers, des stagiaires sur la saison estivale pour la prévention et la pédagogie auprès des touristes dans les secteurs sensibles. Sous forme d'actions types : opération sapins de noël, campagne de nettoyage dans les massifs, chantier participatif comme la réhabilitation de murets, de capitoles, opérations sécateur et bonne humeur...
 - La réhabilitation de la signalétique des GR, nouvelle signalétique de chemins de randonnées de tous niveaux pour orienter les usagers.

Couplé à un cadre national plus ambitieux :

L'interdiction de destruction de ressources sur des terres engagées ou à conventions pastorales, environnementales assortie de sanctions financières pour les collectivités qui détruisent volontairement des espaces riches en ressource au niveau qualitatif et quantitatif

Conditionner les financements publics locaux à la prise en compte des besoins agrienvironmentaux.

Sécurisation d'un accès à l'eau . Ex : Création de Lavogne, accès simplifié et gratuit aux éleveurs des bornes ou des citerne présentes sur les massifs, remise en état, fonctionnalité et sécurisation des puits existants, création de forages homologués par le SDIS dans les zones les plus reculés des massifs

Annexe 7 : Bibliographie

L'ensemble des ressources bibliographiques sont disponibles en note de bas de page du présent rapport

Annexe 8 : Liste des sigles et acronymes

AAC	Aire d'alimentation de captage
AB	Agriculture biologique
AE	Agences de l'eau
AEAG	Agence de l'eau Adour Garonne
AEAP	Agence de l'eau Artois Picardie
AELB	Agence de l'eau Loire Bretagne
AERM	Agence de l'eau Rhin Meuse
AERMC	Agence de l'eau Rhône Méditerranée et Corse
AESN	Agence de l'eau Seine Normandie
BCAE	Bonnes conditions agricoles et environnementales
CAB	(Aide à la) conversion à l'agriculture biologique
CFP	Cadre financier pluriannuel
CGDD	Commissariat général au développement durable
CRPM	Code rural et de la pêche maritime
DDT	Direction Départementale des Territoires
DEB	Direction de l'eau et de la biodiversité
DRAAF	Direction régionale de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt
DUP	Déclaration d'utilité publique
EBR	Eaux du bassin rennais
EFSE	Évaluation française des écosystèmes et des services écosystémiques
FEADER	Fonds européen agricole de développement rural
FEAGA	Fonds européen agricoles de garantie
HVE	Haute valeur environnemental
ICHN	Indemnité compensatoire de handicap naturel
IFT	Indice de fréquence de traitement
MAEC	Mesures agro-environnementales et climatiques
MAB	(aide au) maintien de l'agriculture biologique
MASA	Ministère de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire (acronyme conservé pour le ministère chargé de l'agriculture, malgré son changement d'intitulé en fin de mission)

MEA	Millenium Ecosystem Assessment (Évaluation des écosystèmes pour le millénaire)
MTE	Ministère chargé de la transition écologique (acronyme conservé malgré les changements d'intitulé du ministère au cours de la mission)
OMC	Organisation mondiale du commerce
OTEX	Orientation technico-économique des exploitations agricoles
PAC	Politique agricole commune
PADV	Pour une agriculture du vivant
PAEC	Projet agro-environnemental et climatique
PAT	Programme alimentaire territorial
PBS	Production brute standard
PSE	Paiements pour services environnementaux
PSE AE	PSE des agences de l'eau
PSN	Plan stratégique national
RSE	Responsabilité sociale et environnementale
SAU	Surface agricole utile
SCIC	Société collective d'intérêt collectif
SIGC	Système intégré de gestion et de contrôle
SMG	Surcoûts et manques à gagner
UE	Union européenne
ZSCE	Zone soumise à contrainte environnementale