

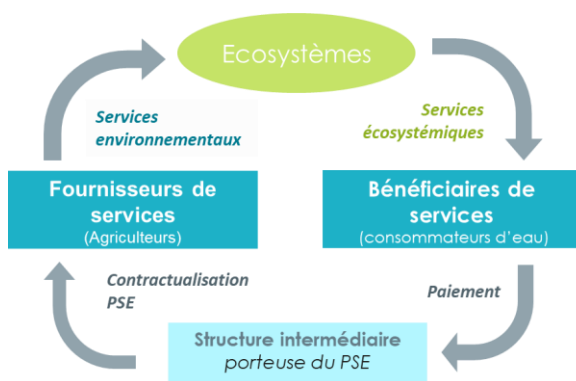
Valoriser les services écosystémiques rendus par l'activité agricole : les dispositifs de Paiements pour Services Environnementaux

FAVORISER LEUR DEPLOIEMENT ET LEUR MISE EN ŒUVRE

La mesure 24 du Plan Biodiversité (Ministère de la transition écologique et solidaire, Juillet 2018), prévoit la mise en place de « paiements pour services environnementaux » (PSE) rendus par l'activité agricole. A ce titre, le gouvernement a décidé de consacrer 150 M€, mobilisés dans le cadre des programmes d'intervention des Agences de l'Eau, pour la mise en œuvre de ce dispositif à titre expérimental.

LES PSE, QU'EST-CE QUE C'EST ?

Les **services environnementaux** désignent les actions mises en œuvre par les agriculteurs qui contribuent à restaurer ou maintenir des écosystèmes, dont la société tire des avantages que l'on appelle **services écosystémiques**. Il peut s'agir par exemple de l'entretien de haies en bordure de champ (service environnemental), qui apportent des bénéfices en termes de préservation de la biodiversité, limitation du lessivage des sols (services écosystémiques), lutte contre l'érosion, etc.



Les financeurs des PSE sont les **bénéficiaires** de ces services écosystémiques (il peut s'agir d'individus, de consommateurs d'eau potable, d'entreprises, d'acteurs publics, etc.). En d'autres termes, la logique des PSE repose sur un **partenariat « gagnant-gagnant »** entre les fournisseurs et les bénéficiaires de services environnementaux.

Les structures porteuses des PSE peuvent être des collectivités (EPCI, syndicats de bassins versants, etc.), ou d'autres formes juridiques (Groupements d'intérêts économiques ou publics, etc.).

Les PSE reposent sur les principes suivants :

- Un **engagement volontaire des agriculteurs** fournisseurs de service.
- Une **rémunération conditionnée** à la hauteur du service environnemental rendu, mesuré annuellement.
- Une **définition territorialisée du dispositif**, construit « sur mesure » pour répondre aux enjeux locaux.

A ce titre, les collectivités jouent un rôle central dans leur mise en place.

Quelles différences avec les Mesures Agri-Environnementales et Climatiques (MAEC) ?

A l'instar des PSE, les MAEC visent à encourager les agriculteurs à protéger l'environnement en rémunérant les pratiques qui protègent ou améliorent l'état de l'environnement. Elles font partie des aides du second pilier de la PAC et sont mises en œuvre par les opérateurs locaux (collectivités, syndicats de bassin, etc.). Elles reposent sur un engagement d'une durée de 5 ans et leur rémunération est conditionnée au respect d'obligations définies dans un cahier des charges spécifique. Les MAEC reposent généralement sur une obligation de moyens, sans contrôle des résultats obtenus.

Les PSE reposent principalement sur la mise en œuvre de moyens, mais peuvent inclure des indicateurs de résultats. A la différence des MAEC qui sont déterminées au niveau régional, les PSE peuvent être plus territorialisés, à l'échelle d'un bassin d'alimentation de captage pour cibler une pression particulière sur la ressource par exemple. Les PSE présentent une flexibilité supplémentaire par rapport aux MAEC, dans la mesure où la rémunération est proportionnelle au niveau de service environnemental rendu, là où les MAEC fixent un cahier des charges dont le strict respect conditionne les paiements. En outre, les PSE intègrent la logique du **bénéficiaire payeur**, dans la mesure où ils peuvent être financés par des fonds privés sans dépendre de la PAC.

CONCRETEMENT, COMMENT FAVORISER LE DEPLOIEMENT DES PSE ?

1

Définition du périmètre d'action et des enjeux

Les PSE permettent de répondre à des enjeux localisés. La première étape consiste à définir le périmètre d'action au regard du contexte géographique et des enjeux environnementaux. Un territoire où les captages sont fortement soumis aux pressions agricoles pourra par exemple décider de concentrer l'action sur les aires d'alimentation du/des captage(s) concerné(s). Un territoire qui présente des enjeux de continuité écologique devra prendre en compte les réservoirs de biodiversité et corridors écologiques (trame verte et bleue).

2

Etat des lieux de l'agriculture et des pressions

Il s'agira ensuite d'identifier les pressions locales, les pratiques et dynamiques agricoles qui influencent le territoire. Ce diagnostic s'appuie sur des données agricoles, mais également des entretiens avec les acteurs du territoire. Ces entretiens permettent de mettre en exergue les pratiques actuelles, mais également d'identifier les freins et les opportunités liés à la mise en œuvre du dispositif.

3

Définition des services environnementaux

L'état des lieux du territoire et des pressions permet de mettre en lumière certains services environnementaux pouvant être valorisés par le dispositif. Ces services environnementaux sont passés en revue, puis sélectionnés au regard de leur pertinence. Ces services environnementaux sont ensuite traduits en indicateurs, qui constituent la base du calcul de la rémunération.

4

Evaluation du consentement à recevoir

Le montant total que les fournisseurs de services environnementaux sont prêts à recevoir pour la mise en place des services environnementaux constitue le consentement à recevoir. Il peut être déterminé par le biais d'un atelier de travail avec les agriculteurs. Plusieurs facteurs influencent le consentement à recevoir : l'orientation technico-économique de l'exploitation, le coût d'opportunité ou le manque à gagner de la mise en place de nouvelles pratiques / services environnementaux, les avantages qu'ils

5

Evaluation du consentement à payer

Le montant total que les financeurs consentent à payer est approché par les avantages que ces derniers retirent du maintien ou de la restauration des services écosystémiques et les moyens qu'ils peuvent y consacrer. Le consentement à payer doit donc être mis en perspective avec la valeur économique estimée des services écosystémiques. Si les méthodes d'estimation de la valeur économique des services écosystémiques peuvent se révéler complexes et coûteuses, l'usage de valeurs de références pour approcher le montant des PSE peut être pertinent.

6

Calibrage du dispositif

Le dispositif doit être défini de sorte à couvrir à minima le consentement à recevoir des producteurs de services environnementaux, tout en veillant à ne pas dépasser le consentement à payer des bénéficiaires.

7

Définition de la mise en œuvre opérationnelle

En dernier lieu, une fois le dispositif validé sur le territoire, se pose la question de sa mise en œuvre opérationnelle : quels seront les moyens alloués à l'animation, quelles seront les étapes à respecter pour l'instruction des dossiers, comment se répartit le financement entre porteur de projet et autres financeurs (ex : agences de l'eau) ?

LES PSE, UN DISPOSITIF EXPERIMENTAL, ET APRES ?

Le plan biodiversité de Juillet 2018 prévoit l'**expérimentation des paiements pour services environnementaux** dans le secteur agricole. L'Agence de l'Eau Loire Bretagne a par exemple accordé près de 30 M€ d'aides à 26 dispositifs PSE sur son territoire en Avril 2021.

Au niveau Européen, le premier pilier de la future PAC introduit les **éco-régimes**, qui visent à rémunérer les agriculteurs dans la mise en œuvre de systèmes de production respectueux de l'environnement. Les récents accords ont débouché sur un budget minimal de 25% qui devra y être alloué par les états membres.

Chatelier et al (2021), ont étudié l'impact d'un prélèvement budgétaire de 25% sur le premier pilier pour les réaffecter aux éco-régimes. Dans ce scénario, chaque exploitation actuellement bénéficiaire perdrait 25% de ses aides directes du premier pilier. Les scénarios de mise en œuvre des éco-régimes étudiés portent sur deux actions : le maintien des prairies permanentes et l'usage des pesticides dans les terres arables. Les résultats de l'étude montrent que ce scénario serait favorable aux exploitations viticoles qui perçoivent actuellement peu d'aides du premier pilier. A l'inverse, les exploitations spécialisées en élevage (bovins-viande, ovins-caprins) seraient défavorablement impactées dans la mesure où le surcoût généré par le changement de pratique et le manque à gagner des aides directes du premier pilier serait supérieur aux aides des éco-régimes.

Cette étude nous apporte plusieurs enseignements. D'abord, ce scénario révèle **la limite de la définition de mesures agricoles à l'échelle nationale** : des mesures nationales ne permettent pas de garantir une rémunération suffisante à l'ensemble des systèmes d'exploitation présents sur le territoire. Il est donc indispensable de **dimensionner les éco-régimes** comme des moyens d'actions à l'échelle locale, prenant en compte les spécificités et typologies d'exploitation des territoires.

En outre, l'approche des éco-régimes **sous l'angle des bénéfices environnementaux et climatiques** des mesures n'est pas abordée dans l'article. Bien que complexe, cette analyse apporterait une dimension intéressante à l'étude des impacts de la future PAC.

Enfin, la pérennisation des mesures sera conditionnée aux ressources financières qui y seront allouées. A ce titre, la mobilisation de sources complémentaires de financement constitue un levier intéressant.

Quelques références de l'IREEDD sur le sujet :

- *Etude de faisabilité administrative et juridique en préfiguration des PSE, **PETRs de Remiremont et de la Déodatie***
- *Etude de préfiguration des PSE, **Communauté d'Agglomération du Pays de Dreux** (Projet PSE retenu par l'AESN en Juin 2021)*
- *Expérimentation des PSE sur le captage prioritaire de la Valière, **Syndicat des Rivières de la Vilaine Amont** (Projet PSE retenu par l'AELB en Avril 2021)*
- *Accompagnement à la réponse à l'AAP AELB sur les PSE, Eau du Bassin Rennais*

Bibliographie :

European Commission, 20/05/2020, *The CAP reform's compatibility with the Green Deal's ambition*.

SERENA document de travail n°2011-01, *Services écosystémiques et Paiements pour services environnementaux : les deux faces d'une même logique ?*

Vincent Chatellier, Cécile Detang-Dessendre, Pierre Dupraz, Hervé Guyomard, 2021, *La sensibilité du revenu des exploitations agricoles françaises à une réorientation des aides dans le cadre de la future PAC post-2023*, 2021, Working Paper SMART - LERECO N°21-03.

Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation, 31 Mai 2021, *Projet de diagnostic en vue du futur Plan Stratégique National de la PAC 2023-2027*,

Florence Roussel, Actu-environnement, 29/06/2021, *Une nouvelle politique agricole commune aux ambitions limitées*, <https://www.actu-environnement.com/ae/news/accord-politique-agricole-commune-europe-37802.php4>