



MINISTÈRE  
DE L'AGRICULTURE  
ET DE  
L'ALIMENTATION

# **Favoriser le déploiement des paiements pour services environnementaux (PSE) en agriculture**

## **Guide à destination des services de l'État et de ses opérateurs**

**Oréade-Brèche, L. Duval, Vertigo Lab, Inra**

Étude commandée par le ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation,  
et financée par le programme 215 (Marché n° SSP-DGPE-2018-038).

## Préambule

---

Auteurs : Lise Duval, Isabelle Martin (Oréade-Brèche), Pierre Dupraz (Inra), Michel Pech (Inra), Thomas Binet (Vertigo Lab), Amélie Colle (Vertigo Lab).

Nous remercions l'ensemble des experts et porteurs de projets consultés lors des études de cas pour le temps qu'ils nous ont consacré, leur confiance et le partage de leur expérience. La liste détaillée des personnes consultées est présentée en annexe 5.5.

Nous remercions également l'ensemble des membres du Comité de pilotage, dont la liste est donnée en annexe 5.4, pour leurs conseils avisés.

Merci de citer ce document de la manière suivante : Duval L., Martin I., Dupraz P., Pech M., Binet T., Colle A., 2019.- Guide à destination des services de l'État et de ses opérateurs : déployer des paiements pour services environnementaux en agriculture. Étude réalisée pour le ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation.

Photographie de la page de garde : Freddie Ramm.

## Sommaire

<b>1. Introduction.....</b>	<b>1</b>
1.1. À qui s'adresse ce guide ?.....	1
1.2. À quoi sert ce guide ? .....	1
1.3. Comment ce guide a-t-il été élaboré ?.....	1
1.4. Comment utiliser ce guide ? .....	1
<b>2. Que sont les paiements pour services environnementaux ? .....</b>	<b>3</b>
2.1. Que sont les PSE en agriculture ? .....	3
2.1.1. Une définition des paiements pour services environnementaux en agriculture .....	3
2.1.2. Les critères de qualification .....	5
2.2. Quels sont les acteurs des PSE et leurs fonctions ?.....	6
2.3. Quelles sont les bases juridiques des PSE ?.....	7
2.4. Quelques exemples .....	8
<b>3. Contexte actuel du développement des PSE en France.....</b>	<b>10</b>
3.1. Politiques publiques agro-environnementales 2014-2020 .....	10
3.1.1. Mesures et instruments agro-environnementaux de la PAC 2014-2020 et PSE .....	11
3.1.2. Autres mesures du FEADER pouvant favoriser le développement de PSE.....	14
3.2. De nombreuses initiatives de PSE peu ou non financées par la PAC.....	14
3.2.1. PSE portés par des entreprises privées et des associations.....	15
3.2.2. PSE portés par des collectivités.....	16
3.2.3. PSE portés par un opérateur de l'État.....	17
3.2.4. Premiers bilans .....	18
<b>4. Rôles que peuvent jouer l'État, ses services déconcentrés et ses opérateurs dans le déploiement des PSE agricoles en France .....</b>	<b>19</b>
4.1. Créer un environnement favorable au déploiement des PSE.....	19
4.1.1. Garantir la complémentarité et la cohérence entre les instruments de politique agro-environnementale.....	19
4.1.2. Assurer un suivi du déploiement des PSE.....	20
4.1.3. Réguler les aides publiques engagées dans des PSE.....	21
4.1.4. Élaborer, diffuser les bonnes pratiques et s'assurer de leur respect dans les PSE engageant des financements publics .....	22
4.1.5. Informer et appuyer les acteurs .....	26
4.1.6. Favoriser la mobilisation les acteurs .....	31
4.2. S'impliquer dans les PSE.....	34
4.2.1. Assurer le rôle d'intermédiation financière .....	35

4.2.2.	S'impliquer dans la gouvernance de PSE.....	35
4.2.3.	Financer et porter des PSE visant des enjeux globaux.....	36
4.2.4.	Financer des projets innovants et exemplaires.....	36
<b>5.</b>	<b>Annexes.....</b>	<b>37</b>
5.1.	Glossaire.....	37
5.2.	Références bibliographiques.....	39
5.3.	Listes des membres du CoPil.....	40
5.4.	Liste des personnes consultées pour les études de cas.....	41

### Liste des tableaux

Tableau 1 :	Études de cas.....	8
Tableau 2 :	Sources de financement identifiées au cours de l'inventaire de PSE réalisé dans le cadre de l'étude.....	27
Tableau 3 :	Exemples d'appels à projets et de projets visant l'élaboration et la mise en œuvre de PSE à travers des projets multipartenariaux.....	32
Tableau 4 :	Les différents types d'acteurs et leurs rôles dans le montage et la gestion des PSE.....	33

### Liste des figures

Figure 1 :	Dispositif de PSE.....	4
Figure 2 :	PSE et règlement.....	5
Figure 3 :	Les acteurs et leurs fonctions au sein des dispositifs de paiements pour services environnementaux.....	7
Figure 4 :	Répartition des 56 PSE identifiés en France en fonction des différents types de sources de financement.....	15
Figure 5 :	Répartition des 56 PSE identifiés en France en fonction des enjeux visés.....	15

### Liste des sigles et des abréviations

AFAC :	Association Française Arbres Champêtres
AB :	Agriculture Biologique
AEC :	Agro-environnement-Climat (mesure 10 du FEADER)
BCAE :	Bonnes Conditions Agricoles et Environnementales
BRE :	Bail Rural Environnemental
CAB :	Conversion à l'Agriculture Biologique
CDC :	Caisse des Dépôts et des Consignations
Channel PES :	Channel Payment for Environmental Services (Programme Interreg)
CE :	Commission Européenne
CEN :	Conservatoires d'Espaces Naturels
DAFM :	Département de l'Agriculture, de l'Alimentation et de la Pêche de l'Irlande
DDCSPP :	Direction Départementale de la Cohésion Sociale et de la Protection des Populations
DDT :	Direction Départementale des Territoires
DPU :	Droit de Préemption Urbain
DRAAF :	Direction Régionale de l'Alimentation de l'Agriculture et de la Forêt
DREAL :	Direction Régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement

EFESE : Évaluation Française des Écosystèmes et des Services Écosystémiques  
ERMG : Exigences Réglementaires en Matière de Gestion  
EPCI : Établissement Public de Coopération Intercommunale  
EPF : Établissement Public Foncier  
ENSAIA : École Nationale Supérieure d'Agronomie et des Industries Alimentaires  
FEADER : Fonds Européen Agricole pour le Développement Rural  
FEAGA : Fonds Européen Agricole de Garantie  
FNE : France Nature Environnement  
GIEE : Groupements d'Intérêt Économique et Environnemental  
IFA : Irish Farmer Association  
IPBES : Plateforme Intergouvernementale sur la Biodiversité et les Services Écosystémiques  
LDA : Lignes Directrices Agricoles  
MAA : Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation  
MAB : Maintien en Agriculture biologique  
MAEC : Mesure Agro-Environnementale et Climatique  
MCDR : Mobilisation Collective pour le Développement Rural  
MTES : Ministère de la Transition Écologique et Solidaire  
NCCF : Natural Capital Financing Facility (Mécanisme de financement du capital naturel)  
OPA : Organisations Professionnelles Agricoles  
ORE : Obligation Réelle Environnementale  
PAEC : Projets Agro-Environnementaux et Climatiques  
PAC : Politique Agricole Commune  
PSE : Paiements pour Services Environnementaux  
RSE : Responsabilité Sociale et Environnementale  
TO : Type d'opération

## 1. Introduction

---

### 1.1. À qui s'adresse ce guide ?

Ce guide est destiné d'une part aux services de l'État (ministères et services déconcentrés, notamment les DRAAF, DDT, DREAL, DDCSPP), et d'autre part aux opérateurs étatiques (Ademe, Agences de l'eau, Parcs nationaux, etc.) qui souhaitent appuyer le déploiement de PSE agricoles ou qui sont sollicités par des acteurs sur ce sujet.

Ce guide fait partie d'un ensemble de trois guides, conçus de manière complémentaire, s'adressant respectivement (1) aux acteurs privés, (2) aux collectivités territoriales et (3) aux services de l'État. Les deux autres guides disponibles visent à appuyer opérationnellement les collectivités territoriales et les acteurs privés et décrivent les différentes étapes et les bonnes pratiques de montage et de gestion des PSE. Les services et opérateurs de l'État peuvent y trouver des approches opérationnelles complémentaires aux éléments développés dans ce guide. Ils sont téléchargeables sur le site du ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation.

### 1.2. À quoi sert ce guide ?

Ce guide a pour finalité de contribuer au déploiement des PSE rémunérant des agriculteurs en France. Il a pour objectif de définir en quoi et comment les services de l'État (ministères et services déconcentrés) et des opérateurs étatiques responsables des problématiques agro-environnementales peuvent jouer un rôle pour favoriser le déploiement de PSE agricoles.

Ce guide a été rédigé dans le cadre juridique connu en septembre 2019. Néanmoins, une grande partie du guide restera valable quelles que soient les évolutions de la future PAC. Des recommandations pour améliorer le cadre juridique actuel sont proposées dans le rapport final de l'étude.

### 1.3. Comment ce guide a-t-il été élaboré ?

Quatre étapes méthodologiques ont servi à établir ce guide : 1) un inventaire des PSE en fonctionnement en France, 2) la sélection de 12 PSE qui ont fait l'objet d'études de cas à travers l'étude de documents et la conduite d'entretiens avec les personnes impliquées dans le montage et la gestion des PSE, 3) l'analyse comparative des études de cas pour dégager des bonnes pratiques, 4) la rédaction des guides à partir des bonnes pratiques identifiées et complétées par une revue de littérature.

### 1.4. Comment utiliser ce guide ?

Le guide est structuré en 3 parties qui suivent cette introduction :

- La première partie **clarifie les concepts** ayant trait aux PSE (principales définitions) et les **bases juridiques** existantes les concernant ;
- La deuxième partie **propose un bilan** sur le déploiement actuel des PSE en France, apportant des informations sur les dispositifs existants ou en montage pouvant inspirer d'autres acteurs ;
- La troisième partie présente les rôles que peuvent jouer les services de l'État et ses opérateurs pour que des PSE se déploient dans les territoires.

Pour faciliter la lecture, plusieurs types d'encadrés sont insérés dans le texte :

 **Retours d'expériences**

Ces encadrés présentent au lecteur des expériences concrètes tirées des études de cas ou de la littérature.

### **Approfondissement**

Ces encadrés présentent des approfondissements issus de la bibliographie.

### ***Pour aller plus loin...***

*Ces encadrés présentent des approfondissements ou des références de documents et de guides utiles au lecteur.*

## 2. Que sont les paiements pour services environnementaux ?

---

### 2.1. Que sont les PSE en agriculture ?

#### 2.1.1. Une définition des paiements pour services environnementaux en agriculture

**Les paiements pour services environnementaux en agriculture sont des dispositifs qui rémunèrent les agriculteurs pour des actions qui contribuent à restaurer ou maintenir des écosystèmes dont la société tire des avantages (les biens et services écosystémiques).**

**Les financeurs des PSE sont le plus souvent les demandeurs, ou encore les bénéficiaires<sup>1</sup>, de ces services écosystémiques** ou des organisations qui les représentent. Ce peuvent être des individus, des entreprises, des associations, des acteurs publics.

Ils financent **des fournisseurs, ici des agriculteurs**, pour des services environnementaux c'est-à-dire pour réaliser une ou des actions restaurant ou maintenant :

- un bouquet de services écosystémiques (par exemple, dans le graphique page suivante, l'ensemble des services que favorisent la plantation et l'entretien de haies), ou
- un service écosystémique précis (par exemple la protection du paysage bocager).

Dans ce second cas, **les fournisseurs peuvent cumuler plusieurs paiements de différents financeurs au titre des différents services écosystémiques**, mais jamais pour la même action si le cumul est efficace et nécessaire pour atteindre le résultat (les services écosystémiques s'améliorent).

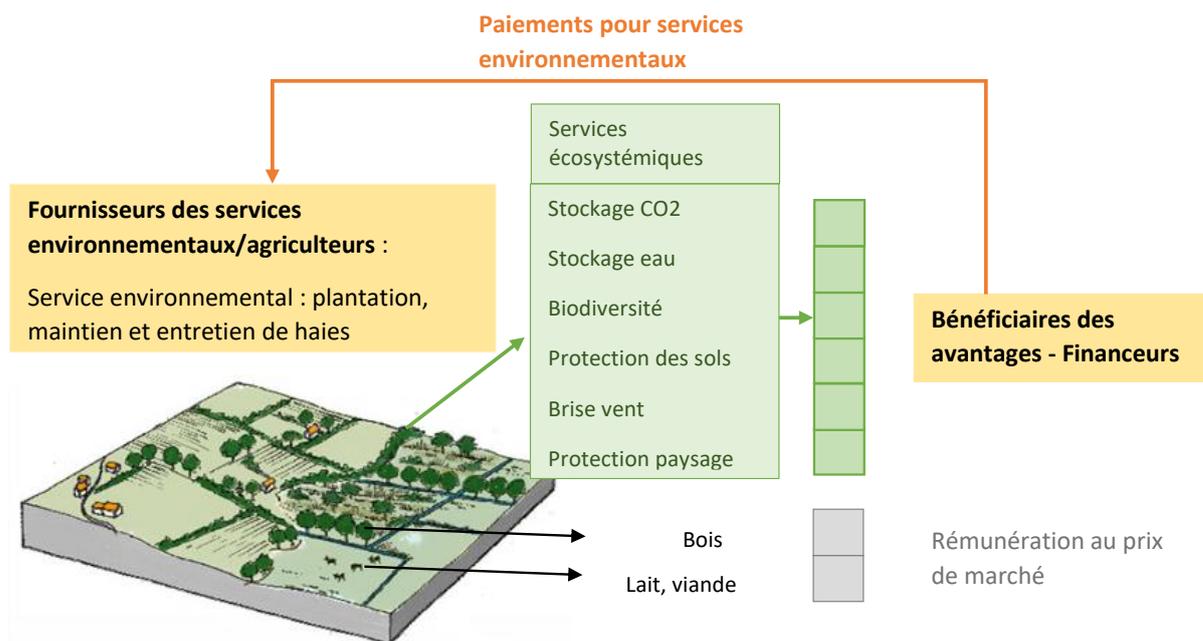
**Les paiements accordés dans le cadre d'un PSE peuvent prendre des formes différentes** : ils peuvent être sous forme monétaire (virement ou liquide), être en nature par exemple, sous forme de chèque-cadeau à dépenser dans le territoire d'intervention de la collectivité territoriale, ou encore de réduction sur le montant d'un bail, etc. Certains dispositifs incluent un travail sur l'image des exploitations par des panneaux informatifs par exemple, travail qui contribue nettement à inciter les agriculteurs à adhérer.

La figure 1 en donne une illustration.

---

<sup>1</sup> Le terme de « bénéficiaire » est utilisé dans ce document pour désigner les utilisateurs de services. Cependant, il n'a alors pas la connotation positive usuelle, compte tenu que les utilisateurs sont parfois des victimes de pollutions. Par exemple, dans le cas d'une source d'eau polluée, les bénéficiaires de l'amélioration de la qualité de l'eau après la mise en œuvre d'un PSE restent néanmoins victimes de cette pollution. Il faut noter que le vocabulaire employé dans ce guide est distinct de celui usuellement employé par les gestionnaires d'aides, pour qui le bénéficiaire est en général le bénéficiaire d'une aide publique. Il souligne un changement de paradigme, les PSE se concevant dans une approche offre/demande.

Figure 1 : Dispositif de PSE



Source : Auteurs (coupe paysagère extraite de [www.paysages.loire-atlantique.gouv.fr](http://www.paysages.loire-atlantique.gouv.fr))

### *Services écosystémiques / services environnementaux ?*

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

1. Services d'approvisionnement dont fait partie la production alimentaire, mais également l'eau douce, le bois, etc. ;
2. Services de régulation stabilisant le climat, la quantité et la pureté de l'eau, la pollinisation, etc. ;
3. Services culturels via le maintien de patrimoine, de paysage support d'activités touristiques, récréatives, mais également éducatives, religieuses, etc. ;
4. Services dits d'appui nécessaires au fonctionnement des écosystèmes comme le cycle des nutriments, la formation de sols, et la production primaire. (MEA, 2005). Ces services sont à la base des autres, ils sont très difficiles à évaluer et en général ne font pas l'objet de paiement.

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

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

## 2.1.2. Les critères de qualification

Les PSE reposent sur le principe « **le bénéficiaire ou encore le demandeur paie** » et se distinguent en cela des instruments reposant sur le principe « le pollueur paie ».

Ce sont des instruments dans lesquels **les fournisseurs de services environnementaux s'engagent volontairement**, complémentaires des instruments de politiques publiques réglementaires et fiscales (comme les PLU, les déclarations d'utilité publique, les taxes écologiques) qui s'imposent à tous les fournisseurs et pollueurs.

Les PSE se distinguent des politiques réglementaires et fiscales par **plusieurs critères de qualification** (Wunder, 2011 ; Muradian et al., 2010) :

- **La liberté du fournisseur** : l'engagement du fournisseur est volontaire ;
- **L'identification** : le dispositif doit avoir un objectif environnemental clairement défini et l'objet du paiement doit explicitement rémunérer la préservation ou la restauration d'un service écosystémique ou d'un bouquet de services **identifié** ;
- **La conditionnalité<sup>2</sup>** : le paiement n'est versé que si le résultat en matière de préservation ou de restauration du bienfait environnemental est atteint ;
- **L'additionnalité** : les PSE doivent permettre d'aller au-delà de l'évolution sans intervention de l'écosystème qui est anticipée et jugée inadéquate (scénario de référence), en particulier les engagements des fournisseurs du service environnemental doivent aller au-delà des exigences réglementaires en matière de protection de l'environnement ;
- **L'incitativité** : l'engagement volontaire des fournisseurs nécessite un niveau de paiement suffisamment incitatif, sachant que la rétribution peut prendre différentes formes et intégrer des avantages en nature et immatériels.

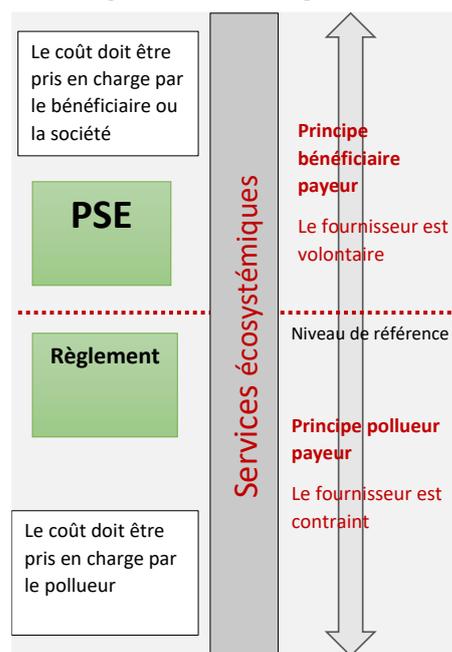
Dans les faits, les dispositifs de terrain, qualifiés de PSE, ne répondent pas tous à ces critères de manière complète, en dehors des deux premiers. Ces critères définissent un PSE théorique, parfait, et les expériences de terrain s'en approchent plus ou moins. L'annexe 5 présente le niveau de conformité des cas étudiés avec ces critères.

### Références pour approfondir les définitions

- *Les concepts de services environnementaux, services écosystémiques* : Efese, 2014, [l'essentiel du cadre conceptuel](#).
- *Définition des PSE, leur lien avec les MAEC* : Duval L., Binet T., Dupraz P., Leplay S., Etrillard C., Pech M., Deniel E., Laustriat M., 2016. [Paiements pour services environnementaux et méthodes d'évaluation économique. Enseignements pour les mesures agro-environnementales de la politique agricole commune. Étude réalisée pour le ministère chargé de l'Agriculture. Synthèse.](#)
- *La question des services écosystémiques tirés des écosystèmes agricoles* : Inra, 2014. [Évaluer les services écosystémiques rendus par les écosystèmes agricoles.](#)
- *Paiements pour Services Environnementaux : enjeux, visions des acteurs et perspectives en France, Mission Économie de la Biodiversité et France Nature Environnement, 2016. Les Cahiers de BIODIV'2050 n°9.*

<sup>2</sup> La conditionnalité ici est un concept différent de la conditionnalité des aides PAC.

Figure 2 : PSE et règlement



Source : Adapté de Matzdorf et al. 2014

## 2.2. Quels sont les acteurs des PSE et leurs fonctions ?

Plusieurs fonctions doivent être assurées par différents acteurs afin de faire fonctionner un PSE. Les deux fonctions centrales sont de :

1. **Financer les fournisseurs du service environnemental** : les financeurs sont, théoriquement, les **bénéficiaires (directs ou indirects)** des services écosystémiques ;
2. **Fournir le service environnemental** : les fournisseurs sont, ici, des usagers du foncier agricole, principalement **des agriculteurs**.

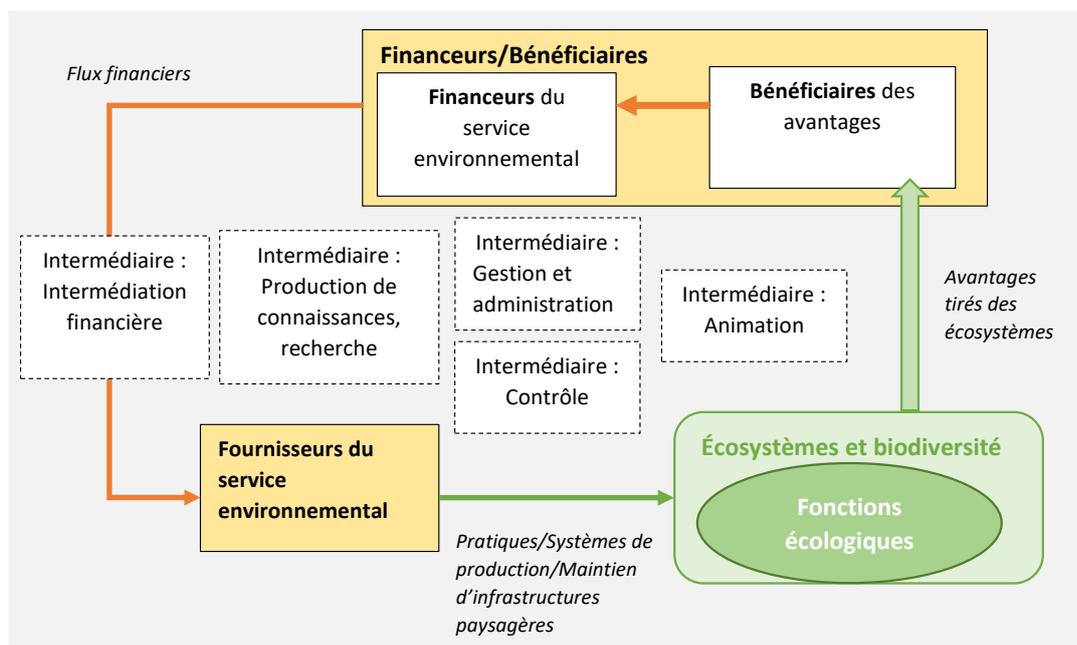
Cependant, les études de cas montrent que d'autres fonctions « d'intermédiaires » doivent également être prises en charge par des acteurs, celles de :

3. **Créer des connaissances de base**, notamment conduire des travaux de recherche sur la problématique environnementale, les pressions la générant, les acteurs à la source de ces pressions, le lien entre les services environnementaux et le fonctionnement de l'écosystème, c'est-à-dire les causalités entre pratiques agricoles et impacts environnementaux dans le temps et dans l'espace, etc. ;
4. **Porter, financer l'émergence, le montage du PSE**, les autres coûts de transaction, et enfin **garantir l'articulation** avec les autres dispositifs du territoire ;
5. **Gérer** : établir, administrer les contrats, assurer le suivi ;
6. **Réaliser l'intermédiation financière** : collecter les paiements (parfois de multiples paiements de faibles montants) et les redistribuer aux fournisseurs, annuellement le plus souvent ;
7. **Contrôler** le respect des termes du contrat pour garantir que le paiement soit lié à l'atteinte d'un résultat ;
8. **Animer et communiquer** afin de faire connaître le dispositif, encourager l'adhésion des fournisseurs (médiation avec les agriculteurs) et des financeurs, favoriser la collaboration entre les acteurs, apporter des informations et l'appui technique aux fournisseurs potentiels, etc.

**Ces fonctions d'intermédiaires sont essentielles. Certaines peuvent être prises en charge par les financeurs ou les fournisseurs. Il est toutefois recommandé d'externaliser au moins les fonctions de création des connaissances de base, compte tenu de l'expertise qu'elle exige, et de contrôle pour garantir son indépendance.**

La Figure 3, page suivante, illustre ces différentes fonctions.

Figure 3 : Les acteurs et leurs fonctions au sein des dispositifs de paiements pour services environnementaux



Source : Auteurs, adapté de Ernst and Young, Biotope (2017) et EFESE (2016)

### 2.3. Quelles sont les bases juridiques des PSE ?

**Les PSE sont des instruments économiques qui ne renvoient pas à un régime juridique particulier.**

Néanmoins, **les PSE reposent sur des contrats** et les régimes juridiques des contrats fournissent des indications quant aux règles générales et particulières applicables aux PSE. Le régime juridique dépend du financeur des PSE et **des contraintes spécifiques s'appliquent aux financeurs publics**. Classiquement, un contrat est qualifié de droit privé quand toutes les parties au contrat sont des personnes de droit privé (entreprises, particuliers, associations). À l'inverse, un contrat est qualifié de droit public quand au moins une des parties est une personne de droit public (administration, collectivité). En matière de PSE, cette distinction est particulièrement importante car elle sous-tend les modalités de paiement dans les deux types de contrats :

- Les contrats de droit privé fonctionnent de manière tout à fait libre dans une sorte de relation offre/demande ;
- **Les contrats de droit public, eux, sont soumis au droit européen et aux règles de l'OMC qui précisent que ces paiements ne doivent pas créer de distorsion de concurrence<sup>3</sup>.** Cela se traduit principalement par **des paiements agri-environnementaux dont les montants ne peuvent dépasser les manques à gagner et les surcoûts engendrés par les actions mises en œuvre par les agriculteurs** (Pech, Jegou, 2019). Cette règle contraignante laisse en réalité des marges de manœuvre à l'action publique qui sont détaillées dans le guide à destination des services de l'État (partie 3.1).

#### *Références pour approfondir les questions juridiques*

- Alexandra Langlais (dir.), 2019. *L'agriculture et les paiements pour services environnementaux. Quels questionnements juridiques ?*, L'Univers des normes, Presses universitaires de Rennes, 448p.

<sup>3</sup> L'existence ou non d'une situation de distorsion de la concurrence est jugée en cas de contentieux à l'échelle juridique concernée par le contentieux. Davantage d'informations sur les éléments réglementaires peuvent être trouvées dans le guide à destination des services de l'État.

## 2.4. Quelques exemples

Le Tableau 1 présente brièvement les études de cas mobilisées dans ce guide ; ces études de cas sont également présentées de manière détaillée au cours du guide lorsqu'elles s'avèrent utiles pour illustrer un point important. À l'origine, plusieurs cas n'ont pas été qualifiés de PSE par leurs initiateurs, mais ils sont valorisés dans ce guide car ils répondent à la définition donnée au point 2.1.

Tableau 1 : Études de cas

Dispositif de PSE	Quels acteurs impliqués ?	Quel fonctionnement ?
<b>Haiecoboïis (Manche)</b>	F : agriculteurs membres de la CUMA Écovaloris Fi : collectivités territoriales (commande publique, etc.), agriculteurs fournisseurs (auto-approvisionnement en bois plaquette) et particuliers I : association Haiecoboïis	Afin de maintenir le paysage bocager et ses haies, les collectivités territoriales et des particuliers, au travers de l'association Haiecoboïis, achètent du bois (plaquettes, bois déchiqueté) issu du bocage aux agriculteurs, et ce à un prix supérieur au marché incluant le respect de la provenance bocage et d'un plan de gestion d'entretien durable du bocage. C'est l'existence de ces plans combinée au surpris payé au titre de la provenance bocagère qui fait de ce dispositif un PSE.
<b>Écométhane (France)</b>	F : éleveurs laitiers Fi : collectivités territoriales (financement Leader) et entreprises privées ou individus I : association Bleu-Blanc-Cœur et Chambre d'agriculture (animation) dans le Pays de Fougères	Pour réduire les émissions de GES des élevages, des entreprises privées (au titre de leur politique RSE), le Pays de Fougères et quelques particuliers financent, au travers de l'association Bleu-Blanc-Cœur, les éleveurs engagés dans la réduction de leurs émissions de carbone, par le changement de ration alimentaire des bovins (alimentation à base de fourrages, herbe ou aliments riches en oméga 3). Les paiements sont à la teqCO <sub>2</sub> évitée par rapport à une référence régionale. L'association utilise une méthode certifiée par les Nations Unies pour mesurer les émissions de TecCO <sub>2</sub> à partir de données du contrôle laitier.
<b>Commune de Lons-le-Saunier</b>	F : agriculteurs dans le bassin versant alimentant la commune Fi : la commune (cadre des aides <i>de minimis</i> ) I : contrôle externalisé à des auditeurs et appui technique à des centres techniques	Afin d'améliorer la qualité de l'eau potable distribuée dans son réseau, la commune de Lons-le-Saunier a établi pendant 20 ans des conventions avec des agriculteurs dans l'aire de captage rapproché pour qu'ils adoptent des pratiques favorables à la qualité de l'eau. Ce dispositif a pris fin lors de la mise en place de la déclaration d'utilité publique (DUP). Aujourd'hui, la commune construit un nouveau dispositif à l'échelle du bassin versant visant à engager de manière volontaire les agriculteurs et les propriétaires fonciers afin d'améliorer la qualité de l'eau.
<b>Métropole Européenne Lilloise (MEL)</b>	F : fermiers sur le foncier agricole de la métropole Fi : la métropole (cadre des BRE) I : aucun	Afin de protéger les paysages et des espaces naturels au sein des zones cultivées pour un ensemble de services (biodiversité, qualité de l'eau, etc.), la MEL prévoit d'inciter les fermiers valorisant le foncier agricole de la métropole à conclure des baux ruraux environnementaux. Les coûts des baux sont réduits en fonction des mesures auxquelles les fermiers consentent à s'engager.
<b>Burren programme (Irlande)</b>	F : Agriculteurs dans la zone des Burren Fi : État, Europe, National Parks and Wildlife Service (NPWS) I : High Nature Value Services (HNVS Ltd)	Pour protéger la biodiversité et le patrimoine construit des Burren, des pratiques ont été identifiées par un travail de recherche appliquée de plusieurs années qui a conduit au montage d'un PSE financé par l'État, des fonds européens et par NPWS. Le dispositif combine des obligations de

Dispositif de PSE	Quels acteurs impliqués ?	Quel fonctionnement ?
		moyens et de résultats et un système de notation (scoring) pour garantir l'efficacité environnementale.
<b>Green and blue services (Pays-Bas)</b>	F : Agriculteurs et autres propriétaires fonciers Fi : Collectivités, entreprises I : Variés	Pour faciliter la création de PSE adaptés aux contextes et aux objectifs définis localement, a été créé un cadre national de PSE notifié à la CE. Ce cadre permet aux collectivités territoriales d'élaborer des PSE, potentiellement cofinancés par des acteurs privés. Le gestionnaire du cadre (c.-à-d. association des provinces néerlandaises) a mis en place un processus de validation des PSE pour vérifier la conformité avec le cadre.
<b>Nature 2050 CDC Biodiversité</b>	F : Agriculteurs sélectionnés par appel à projets Fi : Entreprises I : CDC 2050 (intermédiation financière, suivi)	Le Concours Arbres d'Avenir, organisé dans le cadre de Nature 2050, permet la sélection des agriculteurs qui s'engagent dans des projets d'agroforesterie englobant l'ensemble de l'exploitation, et ce sur 30 ans. Le PSE consiste en un co-financement des investissements initiaux entraînés par l'activité d'agroforesterie. Les financeurs sont des entreprises souhaitant diminuer leur empreinte environnementale. La CDC Biodiversité assure la conception et la gestion du dispositif ; elle joue notamment le rôle d'intermédiaire financier entre entreprises et agriculteurs.

F : fournisseurs ; Fi : financeurs ; I : intermédiaires

Source : Auteurs

### 3. Contexte actuel du développement des PSE en France

---

Les politiques publiques agro-environnementales en France combinent des **instruments contraignants** (taxes et réglementations comme la protection des haies au travers des PLU ou encore les listes d'autorisation de mise en marché des molécules) et des **instruments volontaires** (comme les mesures agro-environnementales et climatiques), qui consistent à offrir une compensation financière aux agriculteurs contre un engagement volontaire portant sur la mise en œuvre des pratiques ou des systèmes de production considérés comme favorables à l'environnement. Ces politiques agro-environnementales sont en constante évolution, dans une recherche d'une meilleure efficacité qui s'avère cruciale dans un contexte où les impacts négatifs de l'agriculture sur l'environnement perdurent.

Les paiements pour services environnementaux apparaissent, aujourd'hui, comme des **outils prometteurs et complémentaires des interventions plus classiques** tant aux yeux d'acteurs publics (la Commission européenne, l'État français et ses agences, les collectivités territoriales) qu'aux yeux d'acteurs privés (des organisations et coopératives agricoles, des groupes agro-industriels, des ONG, etc.) qui se lancent dans des expérimentations. Pour la plupart de ses acteurs, les motivations pour le développement des PSE sont multiples et incluent parmi les plus courantes : en premier lieu d'améliorer **l'impact environnemental** de l'agriculture et de contribuer à engager la transition agro-écologique, de réduire les dépenses à la charge des collectivités territoriales (p. ex. coût de traitement des eaux), de sécuriser ses approvisionnements pour les entreprises dépendantes des services écosystémiques, d'améliorer l'image de l'agriculture et de ses acteurs (agriculteurs, groupes agroindustriels) et de **générer une source de revenus complémentaires** pour les agriculteurs. Il faut néanmoins noter que la combinaison des objectifs de soutien au revenu et d'objectifs environnementaux ambitieux est source de dilemme et pose des difficultés opérationnelles : d'une part, la recherche de l'efficacité environnementale va rarement de pair avec l'équité de la distribution des paiements puisqu'elle peut nécessiter des ciblage inéquitables, et d'autre part, tenir compte de l'équité de la distribution des paiements est parfois nécessaire pour lever des blocages, des refus d'adhérer aux programmes agro-environnementaux.

#### 3.1. Politiques publiques agro-environnementales 2014-2020

Les règlements de la PAC fixent **le cadre juridique** dans lequel la politique agro-environnementale française doit s'inscrire et s'appliquent également à d'éventuels PSE financés sur fonds publics. Si les financements publics proviennent intégralement de fonds nationaux (et non européens), ils doivent s'inscrire dans le cadre des **lignes directrices agricoles (LDA)<sup>4</sup>, dont le contenu est similaire à celui encadrant la mise en œuvre des mesures agro-environnementales du second pilier de la politique agricole commune (PAC)**. Ce respect de règles fixées dans le cadre communautaire permet d'avoir une politique agricole commune aux États membres de l'Union européenne. La PAC reste une **source de financement essentielle** pour le secteur agricole et elle peut apporter des co-financements à des PSE, ou des financements complémentaires, à travers plusieurs mesures du FEADER. Enfin, cette dernière détermine aussi en partie **les niveaux réglementaires de référence des exigences environnementales**, qui doivent également être pris en compte pour respecter le principe d'additionnalité et limiter les risques de double financement.

---

<sup>4</sup> Lignes directrices de l'Union européenne concernant les aides d'État dans les secteurs agricole et forestier et dans les zones rurales 2014-2020(2014/C 204/01)

### 3.1.1. Mesures et instruments agro-environnementaux de la PAC 2014-2020 et PSE

La PAC, définie pour la programmation 2014-2020, comporte différents instruments ayant des objectifs agro-environnementaux :

- **La conditionnalité**, qui implique le respect **des exigences réglementaires en matière de gestion (ERMG)** et des **BCAE (Bonnes Conditions Agro-environnementales)** à tout bénéficiaire de la PAC<sup>5</sup> ;
- **Les paiements verts, ou verdissement**<sup>6</sup> (dans le Fonds européen agricole de garantie (FEAGA) ou Pilier I de la PAC), qui comportent trois mesures : la diversification, la surface d'intérêt écologique (SIE), le maintien des prairies permanentes ; ils représentent 30 % du FEAGA, soit 2,6 milliards €/an en France ;
- Les **mesures d'appui aux systèmes AB** financées par la mesure 11 du FEADER : les mesures Maintien en Agriculture biologique (MAB) et Conversion à l'Agriculture Biologique (CAB) ;
- **Les MAEC**, financées par la mesure 10 du FEADER<sup>7</sup>, dont les modalités de calcul des montants des MAEC sont encadrées par le règlement européen<sup>8</sup>, ce dernier respectant les règles fixées dans le cadre des négociations à l'OMC sur les programmes agro-environnementaux<sup>9</sup>. Ainsi, **le montant de la compensation doit être calculé de manière à couvrir une partie ou la totalité des coûts supplémentaires et/ou des pertes de revenus ou manques à gagner** résultant des engagements souscrits dans le cadre des mesures agro-environnementales. Ces dernières doivent aller au-delà des exigences et normes réglementaires obligatoires. Le FEADER permet également de tenir compte des coûts de transaction et des coûts de l'action collective. En France, les paiements sont attribués pour des périodes de 5 ans.

Ces différents instruments ont plusieurs répercussions sur les PSE :

- **Ils établissent le niveau de référence en matière d'exigence environnementale** : la conditionnalité, les conditions du verdissement et la législation nationale fixent le niveau de référence en matière d'exigence environnementale. Les PSE financés par des fonds publics doivent porter sur des pratiques allant au-delà de ce niveau de référence pour respecter le principe d'additionnalité des PSE<sup>10</sup>. Pour les PSE financés par des fonds privés, il s'agit plus d'un positionnement volontaire des entreprises, qui constitue néanmoins une bonne pratique à respecter (voir guide à destination des acteurs privés) ;
- **Les MAEC sont une forme de PSE présentant certaines limites mais qui constituent la plus importante dépense publique en faveur de l'environnement** : les MAEC peuvent être considérées comme une forme de PSE qui présente plusieurs points de faiblesse étant donné qu'elles n'ont pas été conçues en tant que telles. Dans de nombreux cas, les MAEC sont insuffisamment incitatives pour générer des résultats environnementaux ambitieux, c'est le cas par

---

<sup>5</sup>Règlement (UE) n°1306/2013

<sup>6</sup>Régulation (UE) n°1307/2013

<sup>7</sup>Règlement (UE) n° 1305/2013

<sup>8</sup>Règlement UE N° 1305/2013 (RDR 3)– Articles 28 et 62

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

<sup>10</sup>Information CE (2014) n°204/01 Lignes directrices de l'Union européenne concernant les aides d'État dans le secteur agricole et forestier et dans les zones rurales 2014-2020

exemple des MAEC visant à inciter à des changements de pratiques pour les exploitants ayant des systèmes de production intensifs ; le lien entre les pratiques imposées (service environnemental) et les services écosystémiques n'est pas toujours explicité, les services écosystémiques ciblés ne sont pas toujours définis (objectif environnemental qui peut manquer de clarté) et à ce titre l'additionnalité n'est pas mesurée (Duval et al, 2016)<sup>11</sup>. Elles constituent jusqu'à maintenant la plus importante dépense publique en faveur de l'environnement dans l'UE<sup>12</sup>. La France, par exemple, consacre 1,2 milliard d'euros du FEADER aux MAEC sur l'ensemble de la programmation, soit 10,6 % de l'enveloppe FEADER nationale<sup>13</sup>. L'étude de 2016 citée plus haut montre également qu'il existe des marges de manœuvre dans la manière de calculer le montant des MAEC afin d'améliorer leur incitativité, qui sont utilisées par d'autres États membres. Elles sont présentées dans l'encadré 1 ;

- **Les principes de la PAC définis à partir des règles de l'OMC sur les politiques agro-environnementales s'appliquent à tout autre PSE mobilisant des fonds publics et finançant des agriculteurs.** Les marges de manœuvre pour rendre les MAEC plus incitatives, décrites dans l'encadré 1, les concernent également.

#### Encadré 1 : Des marges de manœuvre pour améliorer l'incitativité des MAE

- ***Des marges de manœuvre pour optimiser le calcul des montants des MAE dans le respect de la règle « surcoûts et manques à gagner »***

Les politiques agro-environnementales, et notamment l'appréciation de la « règle des surcoûts et manques à gagner », apparaissent assez variables d'un État membre de l'UE à l'autre. De manière synthétique, leur analyse montre d'importantes différences concernant :

- Les **méthodes de calcul** des coûts et des pertes de recettes (sources des données, données de références, mode de calcul de type moyenne, médiane, etc.) ;
- La **manière d'établir les calculs par une approche « bottom-up »** et avec un zonage fin ou non ;
- La **mobilisation de la possibilité de dépasser les plafonds** définis par la Commission européenne ;
- La **mobilisation de la possibilité de couvrir les coûts de transaction** à hauteur de 20 % des coûts et pertes de recettes (et 30 % en cas de groupements) : contrairement à d'autres États membres, la France utilise peu cette opportunité ; or les coûts de transaction notamment liés à l'adoption du contrat (charge administrative), aux aspects techniques du changement de pratiques (nécessitant notamment l'acquisition d'information, de référentiels techniques, d'amélioration de compétences) sont élevés ;
- La possibilité de faire le paiement à un **collectif d'agriculteurs depuis 2014** (appliquée par exemple aux Pays-Bas dans le cadre de coopératives environnementales) ;
- La **modulation des niveaux des paiements en fonction de caractéristiques géographiques, de l'effort ou encore de l'impact environnemental** (appliquée par exemple au Royaume-Uni, en Basse-Autriche par le système des MAE à points, et en Basse-Saxe en Allemagne).

Ces différences pèsent sur le niveau des aides MAE. Elles permettent de les rendre plus proches du niveau réel des coûts et des pertes de recettes encourus par les agriculteurs et de tenir compte de l'importance des coûts de transaction, dont plusieurs études soulignent le niveau élevé.

- ***Des marges de manœuvre pour réduire le coût de transaction et diminuer la perception du risque***

Au-delà des différences sur les méthodes de calcul et leurs composantes, les différences portent également sur les méthodes employées dans un objectif que l'on peut considérer comme **réduire le niveau des coûts de transaction et la perception du risque par les agriculteurs**, afin d'augmenter le nombre d'engagements. Ces méthodes permettent ainsi d'abaisser le besoin d'un paiement élevé pour inciter les agriculteurs aux changements de pratiques ou de systèmes de production (ce qui peut aussi être qualifié comme « réduire la dépendance au sentier » en termes économiques). On peut citer :

<sup>11</sup> Duval et als, 2016

<sup>12</sup>Batary, P., Dicks, L.V., Kleijn D. and Sutherland, W.J. (2015). The role of agri-environment schemes in conservation and environmental management. *Conservation Biology* 29(4): 1006-1016.

<sup>13</sup> Données CE 2017

- Le **déploiement de moyens pour favoriser l'action collective** (par exemple dans la région des Marches en Italie, aux Pays-Bas). Les avantages de l'action collective sont multiples : cela facilite l'atteinte d'effet de masse, favorise l'implication des parties prenantes, réinstaura la confiance entre l'administration et les ayants droit et améliore la compréhension des dispositifs par ces derniers ;
- **L'accompagnement de l'agriculteur à tous les stades de la contractualisation** : cet accompagnement permet de réduire la perception du risque pour l'agriculteur et d'améliorer le ciblage des aides, grâce à la réalisation de diagnostic, la sensibilisation, l'animation individuelle et collective, la formation, le conseil personnalisé, etc. (exemples en Angleterre, au Pays de Galles, aux Pays-Bas, en Basse-Saxe en Allemagne, en Haute-Autriche) ;
- Les approches de MAE à points qui permettent de réduire la perception du risque par les agriculteurs, car elles offrent une plus grande flexibilité ;
- Quelques programmes hors FEADER se sont dégagés de la contrainte de baser le calcul des aides sur l'estimation des coûts d'opportunité en ne reposant pas le paiement sur une compensation annuelle, mais **en finançant des investissements** ou bien en basant leurs procédures de sélection sur des enchères, ce qui permet de rémunérer l'agriculteur au niveau de son consentement à recevoir et d'améliorer l'efficacité environnementale des aides.

Enfin, au-delà de ces approches qui jouent sur l'engagement des agriculteurs, des innovations peuvent contribuer à améliorer l'efficacité environnementale et permettent notamment de limiter les risques de sélection adverse. Bien qu'elles ne jouent pas nécessairement sur l'incitation économique à adopter les MAE, il nous semble intéressant de les souligner : les dispositifs qui favorisent les approches système plutôt que les engagements unitaires, l'allongement de la durée des contrats au-delà de la période de 5 ans, des logiques d'attribution autres que les logiques de guichet (appels d'offres, enchère, etc.), le bonus collectif.

Ceci illustre le fait que si la volonté politique est d'augmenter le niveau des aides, un certain nombre de ces marges de manœuvre pourraient être utilisées à condition que les budgets soient disponibles et cela reste souvent la contrainte principale.

Source : Extrait de l'étude Duval L. et al., 2016

- Plusieurs éléments du FEADER 2014-2020, et plus particulièrement de la Mesure 10 AEC, **marquent un changement d'approche de la politique agro-environnementale européenne**, allant vers une plus grande **territorialisation** et **une plus grande promotion de la collaboration**. Ceci se traduit notamment par la possibilité de verser le paiement des MAEC à un groupe d'agriculteurs ;
- La stratégie de mise en œuvre de la Mesure 10 AEC du FEADER en France est synthétisée dans l'encadré 2.

#### Encadré 2 : Mise en œuvre de la mesure 10 AEC du FEADER pour la programmation 2014-2020 en France

Pour la programmation 2014-2020, la stratégie de mise en œuvre de la mesure 10 « Agro-Environnement – Climat » du FEADER (c.-à-d. des MAEC) a marqué un **tournant vers une plus grande subsidiarité et une territorialisation de la mesure**. Dans cette programmation, un cadre national a été fixé par le MAA, mais chaque région, en tant qu'autorité de gestion du FEADER, a pu définir une approche pour la mise en œuvre des MAEC (c.-à-d. budget alloué, objectifs, niveau de ciblage géographique, fixation des plafonds, calcul des montants, etc.). Enfin, une approche territoriale a été appliquée à **toutes les MAEC zonées** : celles-ci sont **élaborées et mises en œuvre dans le cadre de projets agro-environnementaux et climatiques (PAEC)**, portés dans **un territoire par des opérateurs agro-environnementaux**, maîtres d'ouvrage des projets. Les MAEC sont alors le résultat de combinaisons de **Types d'Opérations (TO) qui restent définis dans un cadre national**. Le cadre prévoit des **TO non zonés** (c.-à-d. pour la préservation des pollinisateurs et des ressources génétiques) et des **TO zonés**, c'est-à-dire que seuls les agriculteurs situés dans des zones identifiées comme « zones d'action prioritaire » par les Régions, autorités de gestion du FEADER, peuvent potentiellement souscrire à une MAEC. Parmi ces TO zonés, 61 TO répondent à des **enjeux localisés**, accompagnant des changements de pratiques particuliers, mis en œuvre sur les parcelles concernées par ces enjeux (p.ex. les TO phyto, couvrir, irrig, linea, milieu, ouvert, hamster, herbe) et **8 TO** visent le maintien ou l'évolution de **systèmes d'exploitation**. Ces derniers appréhendent le **fonctionnement de l'exploitation agricole dans sa globalité** et intègrent simultanément les dimensions agronomiques, physiques et socio-économiques afin de répondre aux multiples objectifs économiques et environnementaux auxquels l'exploitation agricole fait face (p. ex. systèmes grandes cultures (SGC) ; systèmes polyculture-élevage(SPE) ; systèmes herbagers et pastoraux (SHP)).

### 3.1.2. Autres mesures du FEADER pouvant favoriser le développement de PSE

En sus des mesures et instruments ayant des objectifs essentiellement agro-environnementaux décrits au-dessus, des mesures du FEADER peuvent être utilisées pour favoriser le déploiement des PSE, en cofinçant :

- Leur **élaboration (p. ex. la M16 Coopération ou M19 Leader)** ;
- Des **investissements nécessaires à leur déploiement** (p. ex. M4) ;
- L'animation et l'**accompagnement des agriculteurs (p. ex. M1 Formation, M2 Conseil, M7.6 Aide aux investissements pour le patrimoine culturel et naturel et aux actions de sensibilisation environnementale)** ;
- Dans certains cas, **les paiements** directement : en effet, l'analyse des *Locally led Agro-Environmental Schemes (LLAES)* en Irlande étudiés dans le cas du « Burren programme » a permis d'identifier la mesure 16 comme une source potentielle de financement **de PSE en faveur des agriculteurs dans le cadre de projets innovants, basés sur une approche multi-partenaire et gérés localement**. De plus, les dépenses sur cette mesure peuvent être prises en charge à 100 % par le FEADER. Par exemple, la sous-mesure 16.1 « Mise en place et fonctionnement des groupes opérationnels du PEI (Partenariat Européen pour l'Innovation) » a permis de financer, en Irlande, des PEI au niveau local appelés « Busard Saint-Martin » (Locally Led Hen harrier EIP) et « Moule perlière d'eau douce » (Freshwater Pearl Mussel EIP)<sup>14</sup>. Ces PEI comportent notamment le montage et le financement de **PSE à obligation de résultats et de PSE à obligation de moyens, pour répondre à des enjeux de biodiversité**. Par ailleurs, l'étude de cas du Burren Programme montre également comment le couplage avec le dispositif LIFE permet de financer des approches innovantes en matière de PSE.

### 3.2. De nombreuses initiatives de PSE peu ou non financées par la PAC

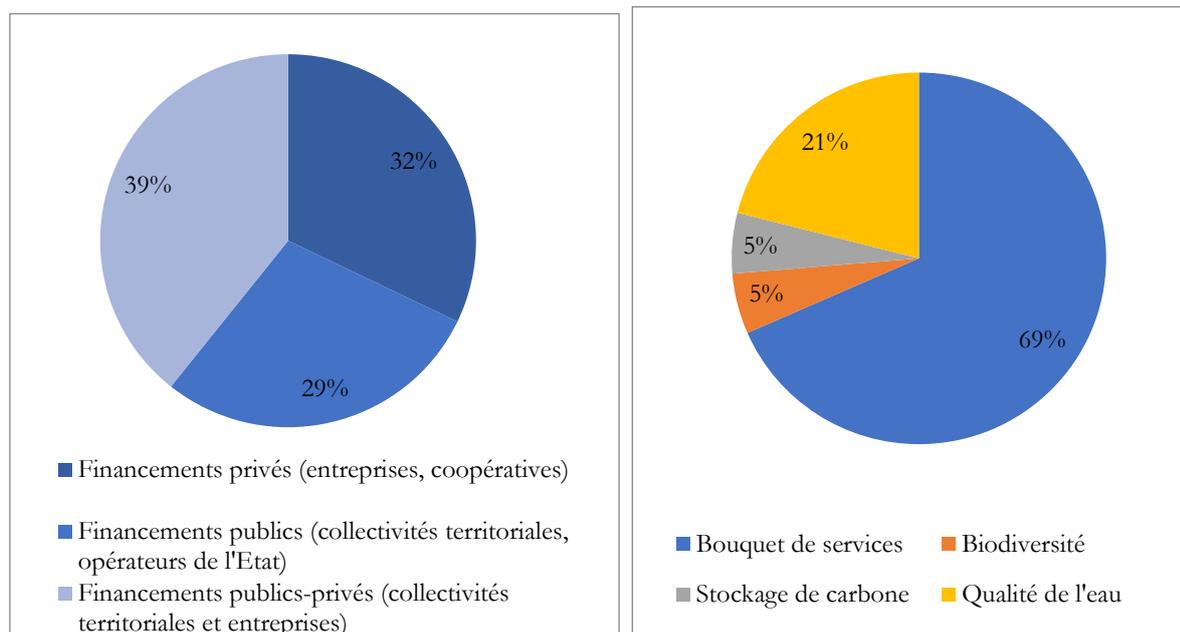
L'inventaire, réalisé dans le cadre de cette étude, a montré qu'en France de nombreux acteurs (des entreprises agroalimentaires, des collectifs d'agriculteurs, des collectivités territoriales, etc.) avaient mis en place ou étaient en train de mettre en place des dispositifs pouvant être qualifiés de PSE, au regard des définitions rappelées dans le paragraphe 1.1. Dans leur majorité, ils ne sont pas financés par la PAC et n'ont pas toujours été considérés à l'origine par leurs porteurs comme des PSE. Cet inventaire n'avait pas pour vocation d'être exhaustif, mais d'identifier des cas utiles à la construction des guides, et de ce fait il est probablement incomplet. Il montre toutefois un déploiement significatif des PSE en France et donne des informations sur les PSE qui émergent.

Ainsi, **56 dispositifs (en fonctionnement ou en cours de montage) ont été identifiés en France** (sans prendre en compte les dispositifs mobilisant uniquement des financements MAE) (voir figures ci-dessous).

---

<sup>14</sup><http://www.pearlmusselproject.ie/farm-programme/results-based-approach.html>

**Figure 4 : Répartition des 56 PSE identifiés en France en fonction des différents types de sources de financement** **Figure 5 : Répartition des 56 PSE identifiés en France en fonction des enjeux visés**



Source : Auteurs

Une majorité d'entre eux (71 %) mobilise au moins partiellement des financements publics. Tous les dispositifs, sauf un en prévision, sont des dispositifs à engagement individuel. Une grande partie a été initiée pour des **enjeux de qualité de l'eau potable (32 %)**, mais les PSE montés plus récemment peuvent cibler d'autres enjeux (**atténuation du changement climatique, biodiversité, paysage**, etc.). De nombreux dispositifs ciblent des **bouquets de services** (p. ex. les PSE visant le développement ou l'entretien durable des haies qui ciblent le stockage du carbone, la biodiversité, la lutte contre l'érosion, etc.).

### 3.2.1. PSE portés par des entreprises privées et des associations

L'inventaire a montré que l'essentiel des PSE financés par des fonds privés le sont par :

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

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

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

### 3.2.2. PSE portés par des collectivités

Dans les cas inventoriés en France, les collectivités territoriales ont mis en œuvre ou s'intéressent aujourd'hui aux PSE en fonction des compétences sur la gestion des milieux qui leur incombent. Les changements, introduits en 2018 par la loi sur la gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations<sup>15</sup>, amènent parfois à des modifications de ces PSE puisque cette loi se traduit dans certains cas par un élargissement de du périmètre d'intervention des collectivités territoriales: par exemple, la prise en compte des enjeux sur les captages d'eau, mais également de l'état des cours d'eau et de la protection des sols contre les ruissellements, etc.

L'inventaire identifie plusieurs types de PSE dans lesquels les collectivités territoriales interviennent :

- Des PSE, portés par les collectivités territoriales (communes, communauté de communes, d'agglomérations) ou par les syndicats qu'elles ont fondés, **visent à restaurer ou protéger la qualité de l'eau potable**. Dans ces territoires, l'orientation politique prise est de réduire les pollutions diffuses générées par l'agriculture en travaillant avec les gestionnaires des terres, plutôt que de s'engager dans des dispositifs de traitement de l'eau. Les interventions en la matière peuvent être anciennes, certaines datent des années 80. Ces collectivités ont souvent mobilisé les instruments de la PAC, comme les MAE, et elles ont mis en place des dispositifs complémentaires qui répondent à la définition des PSE. Ces dispositifs peuvent être distingués en deux approches :
  - Des approches mobilisant des mesures de type « engagement unitaire » (mise en place de couverts hivernaux, compostage et bâchage des tas de fumier, etc.) ciblant en général un nombre restreint de services écosystémiques et souvent circonscrites géographiquement (dans les périmètres de protection rapprochée par exemple) ;
  - Des approches plus systémiques (par exemple, des aides à la conversion à l'agriculture biologique ou au « zéro phyto » ou encore à des cultures à bas niveau d'intrants) ou complémentaires. Ces dernières incluent :
    - Des interventions visant à favoriser le développement de débouchés locaux pour les nouvelles productions, notamment les productions biologiques (le développement du marché dans la restauration collective, des campagnes de communication pour développer la consommation, le développement de marques territoires) ;
    - Un travail d'accompagnement technique qui se traduit par des diagnostics et conseils techniques aux agriculteurs, des démonstrations, etc. ;
    - Des outils de gestion du foncier comme des acquisitions de terrain dans des zones à enjeux de taille très restreinte (des périmètres autour des captages par exemple) assorties de l'établissement de BRE avec les agriculteurs. Dans ces cas, il est plus difficile d'identifier clairement un service ou un bouquet de services ciblés par la mesure ;
- Des interventions sur le **patrimoine en gestion des collectivités territoriales** : les collectivités se posent la question de la bonne gestion de leur patrimoine foncier avec visiblement une volonté de maintenir la vocation agricole des terrains, tout en équilibrant les fonctions de production agricole avec les autres services écosystémiques que ces espaces peuvent rendre. On peut citer l'exemple de

---

<sup>15</sup> À compter du 1er janvier 2018, l'entretien et la restauration des cours d'eau et des ouvrages de protection qui étaient sous la responsabilité de tous les niveaux de collectivités, passe sous la responsabilité unique des communes et à leurs établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre (communautés de communes, communautés d'agglomération, communautés urbaines et métropoles). Les communes et leurs EPCI FP ont par ailleurs la possibilité de créer sur leur territoire une taxe facultative, plafonnée à 40 €/habitant et affectée exclusivement à l'exercice de cette compétence.

la Métropole européenne lilloise (MEL), qui prévoit de requalifier tous les baux ruraux établis avec les agriculteurs en baux ruraux environnementaux liés à des mesures graduelles auxquelles correspondent des réductions du prix des baux. Ces réductions sont une forme de rémunération en nature (mise à disposition à coût réduit du foncier). Des expériences similaires existent en Europe, notamment le dispositif Naturschutzgerecht en Allemagne.

Par ailleurs, les collectivités territoriales mènent également des **interventions visant à favoriser l'émergence de dispositifs** sur leur territoire, sans qu'elles soient porteuses de dispositifs. On peut distinguer :

- Des financements des dispositifs publics-privés, notamment sur les filières bois-énergie et la gestion des haies, avec des objectifs de réduction des émissions de carbone, de protection des paysages bocagers, de lutte contre l'érosion des sols, de gestion de la biodiversité ; ces soutiens prennent la forme d'investissements structurants favorisant l'émergence de filières commerciales, le financement de plan de gestion durable (cas du dispositif Haieco Bois) ;
- Des soutiens visant à favoriser l'émergence des PSE, les acteurs territoriaux finançant les phases préliminaires de construction et jouant un rôle d'intermédiaire : par exemple, le regroupement de parcs IPAMAC a lancé une étude pour identifier les dispositifs PSE qui pourraient émerger dans les parcs, IPAMAC se positionnant comme acteur intermédiaire.

### 3.2.3. PSE portés par un opérateur de l'État

L'État français est à ce jour essentiellement impliqué dans l'appui à l'émergence de PSE au travers :

- De la conduite, par le MAA, d'une réflexion sur les PSE dont la présente étude fait partie ;
- Du cofinancement des MAEC, MAB et CAB, qui constituent des PSE particuliers et présentant des limites puisqu'ils n'ont pas été conçus en tant que tels (les financeurs sont les contribuables qui ne sont pas nécessairement les bénéficiaires, l'identification des services écosystémiques financés n'est pas toujours précise, et l'additionnalité n'est pas toujours mesurée) ;
- Du financement par le MTES de la plateforme EFESE (voir encadré 3, ci-dessous), ainsi qu'au travers des réflexions en cours quant à la déclinaison de l'action 24 du plan Biodiversité, qui prévoit la mobilisation de 150 M€ d'ici 2021 dans le cadre du 11e programme des Agences de l'eau pour le financement de PSE (les modalités pratiques n'étant pas fixées à la date d'écriture de ce guide).

#### Encadré 3 : Projet EFESE (Évaluation Française des Écosystèmes et des Services Écosystémiques)

L'évaluation française des écosystèmes et des services écosystémiques (Efese) est une plateforme entre science, décision et société destinée à **renforcer la prise en compte des services écosystémiques dans les politiques publiques et les décisions privées** en France. Ce travail doit contribuer à alimenter la plateforme intergouvernementale sur la biodiversité et les services écosystémiques (IPBES) ainsi que les travaux du groupe Mapping and Assessment of Ecosystems and their Services (MAES) de la Commission européenne. Le cadre conceptuel d'EFESE met ainsi en évidence : (i) l'articulation entre biodiversité et fonctionnement des écosystèmes, (ii) les seuils d'irréversibilité des écosystèmes, (iii) la notion de bouquets de biens et services écosystémiques, (iv) des interactions dynamiques entre société et écosystèmes. Le cadre conceptuel ainsi qu'un certain nombre de rapports ont été produits par type d'écosystèmes depuis 2012 et sont disponibles sur le site du MTES, sur le lien suivant : <https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/levaluation-francaise-des-ecosystemes-et-des-services-ecosystemiques>

Source : Duval L. et al (2016)

En outre, des agences de l'État ou des institutions ayant des missions de service public sont également impliquées dans les PSE. À titre d'exemple dans le cadre de l'inventaire, l'Ademe et les Agences de l'eau sont indirectement impliquées dans certains dispositifs étudiés : une Agence de l'eau a financé le poste de l'animatrice des dispositifs de la Commune de Lons-le-Saunier par exemple ; l'Ademe a cofinancé une partie

des investissements structurants du dispositif Haicobois. D'autre part, le Concours Arbres d'Avenir (dans le cadre de Nature 2050) porté par CDC Biodiversité, filiale d'intérêt général du Groupe Caisse des Dépôts, a été identifié comme un cas où une institution ayant une mission publique joue le rôle d'intermédiaire. Nature 2050 mobilise des financements auprès des acteurs économiques afin de soutenir et suivre jusqu'en 2050 des projets portés par des acteurs locaux en faveur de la biodiversité et de la lutte contre le changement climatique. Parmi ces projets, dans le cadre du concours Arbres d'avenir, plus de 12 agriculteurs reçoivent un financement Nature 2050 pour mener à bien un projet d'agroforesterie sur leur exploitation agricole et ce dispositif spécifique peut être qualifié de PSE.

#### 3.2.4. Premiers bilans

La multiplication des PSE en France est portée par de nombreux acteurs. Elle traduit à la fois une exigence plus forte des consommateurs de voir les entreprises répondre de leurs actions environnementales et sociales, une plus grande prise en compte des enjeux environnementaux par les acteurs publics et privés, et une volonté d'y répondre par des démarches locales.

À ce titre, on peut souligner que les PSE inventoriés dans le cadre de cette étude diffèrent des MAEC par leur caractère ascendant, c'est-à-dire qu'ils émanent des acteurs de territoire en partant avant tout des problématiques identifiées localement ou au niveau des entreprises qui les portent. Les MAEC restent descendantes puisqu'elles doivent rester dans le cadre de types d'opérations définis par l'État. Néanmoins, le dispositif a également évolué vers une plus grande implication des acteurs du territoire puisque les MAEC zonées doivent être élaborées au sein d'un projet territorial (les PAEC). Les PSE et MAEC sont donc deux facettes d'une « territorialisation » progressive de la politique agro-environnementale française. **Ces différents types de PSE ne s'excluent pas et sont complémentaires, certains enjeux nécessitant des approches plus directives** (p. ex. gestion d'espaces protégés) (Cullen P., 2018) ou homogènes entre les territoires, avec une équité de rémunération. Il est essentiel, cependant, de **s'assurer de la bonne articulation entre MAEC et autres types de PSE, afin de favoriser les complémentarités et synergies entre ces outils** (voir partie 4.1.1).

## 4. Rôles que peuvent jouer l'État, ses services déconcentrés et ses opérateurs dans le déploiement des PSE agricoles en France

---

Les études de cas ont permis d'identifier les rôles que l'État (ministères et services déconcentrés) et ses opérateurs (p. ex. l'Ademe, les Agences de l'eau, les parcs nationaux, etc.) peuvent jouer afin de contribuer au déploiement des PSE agricoles. L'analyse a permis de dégager 2 rôles principaux :

- 1) créer un environnement favorable au déploiement de PSE,
- 2) s'impliquer dans les PSE en assurant l'intermédiation financière, en apportant des financements, en appuyant l'innovation, et enfin en participant à la gouvernance des projets.

Ils sont détaillés dans ce chapitre. Certains rôles sont déjà joués par l'État, essentiellement par le MAA et le MTES, tandis que d'autres ne le sont pas encore.

### 4.1. Créer un environnement favorable au déploiement des PSE

#### 4.1.1. Garantir la complémentarité et la cohérence entre les instruments de politique agro-environnementale

Les instruments principaux de politique agro-environnementale sont aujourd'hui les obligations réglementaires et fiscales ainsi que les MAEC. Développer des PSE **pose la question de l'articulation de ces nouveaux dispositifs avec ceux existants afin d'assurer la cohérence des interventions publiques**. Ainsi, pour tout enjeu environnemental, il faut **mobiliser les outils existants** et si **un manque ou une défaillance des outils existants est constaté, il y a lieu de se poser la question de la meilleure intervention** à mettre en place. Les **arbres de décisions** présentés dans le guide Collectivités territoriales (**partie 4.2**) peuvent servir à trancher cette question.

Il est notamment important d'assurer des **lignes de séparation entre les MAEC qui sont une forme de PSE et les autres PSE amenés à se développer** afin de :

- 1) **clarifier l'action publique agro-environnementale**,
- 2) **garantir l'efficacité** des politiques agro-environnementales et en particulier éviter les doublons et les doubles paiements,
- 3) favoriser les **complémentarités et synergie**,
- 4) **mobiliser des fonds additionnels pour l'agro-écologie**, provenant des collectivités, mais aussi d'entreprises privées et d'associations.

À ce stade, des éléments de **complémentarité entre les MAEC et les PSE financés par des fonds publics** peuvent être suggérés ; ainsi, les PSE devraient permettre :

- **D'introduire des innovations qui paraissent intéressantes pour améliorer l'efficacité de l'outil** : contrat collectif, bonus collectif, dispositifs à obligation de résultat, contrats sur des pas de temps adaptés aux enjeux environnementaux ;
- **De mettre en œuvre un plus haut niveau d'ambition environnementale au sein de dispositifs dont les résultats attendus en termes de services écosystémiques sont clairement définis et le suivi de l'additionnalité est réalisé** : les marges de manœuvre qui

existent sur le calcul des montants des paiements (listées dans l'encadré 1), de manière à se rapprocher du consentement à recevoir des agriculteurs, peuvent être utilisées ;

- De **mieux cibler l'action en fonction des enjeux environnementaux** : il s'agit de cibler l'intervention soit sur un périmètre géographique pertinent compte tenu de l'enjeu environnemental, par système d'exploitation ou encore par type d'actions. En effet, les évaluations successives des programmes de développement rural 2000-2006 et 2007-2013 ont montré la difficulté des instruments agro-environnementaux à atteindre des résultats tangibles sur leur objectif environnemental du fait, notamment, de la difficulté à satisfaire deux préoccupations divergentes que sont 1) le besoin d'équité entre agriculteurs sur le territoire national et 2) le besoin de ciblage géographique et thématique pour assurer un impact environnemental (Villien C., 2012). La profession agricole s'est jusque-là refusée à tout ciblage pour ce souci d'équité (CCE, 2011) ;
- De mettre en **place des gouvernances plus ouvertes et plus locales**, avec une plus grande implication des acteurs environnementaux et des agriculteurs dans le montage et la gestion des PSE. Il paraît essentiel, pour le développement de PSE efficaces, de développer les **collaborations et la construction d'un savoir partagé notamment par ces deux types d'acteurs**, qui restent trop souvent antagonistes. D'après les études de cas, cela paraît plus envisageable au niveau local ;
- D'avoir des **approches plurisectorielles, c'est-à-dire n'impliquant pas uniquement des agriculteurs, mais également des forestiers, des gestionnaires d'espaces naturels, etc.**

L'approche territoriale appliquée aux MAEC peut permettre aux collectivités dans les territoires d'élaborer des stratégies combinant efficacement différents outils pour répondre aux enjeux agro-environnementaux identifiés.

#### 4.1.2. Assurer un suivi du déploiement des PSE

La multiplication de PSE ne mobilisant pas de financements de la PAC montre qu'ils répondent aujourd'hui à des besoins des acteurs privés et publics. Cependant, **elle pose la question de la régulation que les services de l'État devraient assurer pour limiter des dérives potentielles**. À titre d'exemple, ces dérives peuvent être des doubles financements pour un même résultat, c'est-à-dire des inefficiences dans l'utilisation des fonds, le non-respect des contraintes juridiques portant sur les aides publiques à l'agriculture, enfin l'utilisation de PSE par les acteurs privés comme un argument marketing sans résultat probant sur l'environnement ou avec des effets indirects importants sur l'équilibre entre les acteurs au sein des filières (enjeu de marché captif, répartition de la valeur ajoutée), etc.

Sans aujourd'hui aller jusqu'à définir un cadre réglementaire propre aux PSE ou protéger l'utilisation du terme « PSE » (comme cela a été fait pour l'emploi du terme « Commerce équitable »), il convient *a minima* que **les services d'État assurent un suivi public du déploiement des PSE dans les territoires** pour mieux connaître l'évolution du déploiement des dispositifs (rappelons qu'à notre connaissance il n'existait pas à ce jour d'inventaire de ces dispositifs), et limiter d'éventuelles dérives. Ce suivi pourrait être organisé dans une base de données, référençant des informations clés sur les dispositifs. Il est important que le suivi soit **rendu public** (au moins en partie), sur un site Internet par exemple, pour favoriser l'échange entre les acteurs et la valorisation des expériences déjà conduites. Ce travail de suivi pourra servir de base à des travaux de capitalisation tel que celui conduit pour construire ces guides.

### 4.1.3. Réguler les aides publiques engagées dans des PSE

Il a déjà été souligné que les financements publics mobilisés pour des dispositifs de PSE doivent respecter un cadre juridique contraint (mesures PAC, aides notifiées, aide de minimis). Il est important que l'État, en particulier en son sein le MAA :

#### a. S'assure du respect du cadre juridique des dispositifs de PSE agricoles mobilisant des financements publics

Actuellement l'un des rôles assumés par l'État est d'être vigilant sur la conformité au cadre juridique de ces aides et ce rôle doit se poursuivre.

#### b. Centralise les informations des aides *de minimis* par agriculteur et au niveau national

L'un des points de vigilance est le suivi des aides *de minimis* versées par les différents acteurs (MSA, Agences de l'eau, collectivités territoriales, administration centrale, etc.) à un agriculteur. Actuellement, le régime de l'Union européenne est basé sur le respect d'un double plafond : un plafond maximal sur 3 ans par exploitation (20 000 euros) et un plafond par État (1,5 % de la production agricole nationale chaque année). Le non-respect du plafond national impose un remboursement par le contribuable, le non-respect du plafond individuel l'impose à l'agriculteur. Il est donc essentiel que **les financeurs d'aide *de minimis* respectent l'obligation de les déclarer à l'État** et en parallèle qu'ils **informent les agriculteurs que les aides qu'ils touchent entrent dans le cadre de ce régime**. Les agriculteurs sont, en effet, responsables légalement du respect du plafond individuel.

#### c. Apporte un appui au processus de notification des aides d'État à la CE

L'un des freins identifiés pour le développement des PSE agricoles reste le cadre juridique très contraignant dans lequel doivent s'inscrire les PSE financés par des fonds publics. Pour éviter tout risque de contestation et d'invalidation par la CE (qui implique un remboursement de l'aide par l'agriculteur *a posteriori*), tout dispositif de PSE, qui sort du cadre des *de minimis* ou des autres instruments juridiques existants cités au chapitre 2 (p.ex. BRE à loyer réduit), doit être notifié à la CE (Information CE 2014C/204/01). Il faut **informer les acteurs sur le processus de notification**, qui est long et complexe. Il faut rappeler aux acteurs qu'il est **essentiel que le MAA soit consulté** sur les initiatives de notification pour jouer son rôle de **coordination, de suivi de la politique agro-environnementale au niveau national et d'appui** de l'initiative auprès de la CE.

#### d. Autres points de vigilance

Il faut **veiller à ce que les PSE ne consistent pas en des paiements pour l'application de la réglementation** (p. ex. appui à la mise aux normes, mesures de compensation des atteintes à la biodiversité). En particulier, il faut **éviter la confusion entre mécanismes réglementaires de compensation** (c.-à-d. compensation écologique, mesures de compensation agricole collective et compensation prévue par le Code forestier (défrichement)) **et PSE**. Les compensations répondent à des obligations réglementaires et viennent compenser des dégradations sachant qu'il n'y a pas de totale substituabilité entre ces dernières et les gains surfaciques et écologiques générés (Levrel et al., 2012). Les PSE doivent par opposition générer des gains nets pour répondre aux principes d'additionnalité. Les sommes mobilisées dans le cadre de la compensation réglementaire ne doivent pas être assimilées à des PSE.

Enfin, on peut citer également les **risques de double financement public**, notamment avec le FEADER (notamment MAEC, CAB, MAB) et avec des mesures compensatoires réglementaires. **Pour les éviter, il convient d'élaborer des règles claires au niveau national** comme cela est fait par exemple pour éviter le double financement entre le verdissement et les MAEC au sein de la PAC. Ceci s'applique uniquement aux aides publiques, car on peut envisager des cumuls d'aides publiques et privées pour une même pratique si

cela contribue à améliorer les résultats. En effet, comme il a été souligné dans la partie 2.1, un service environnemental peut générer un ensemble de services écosystémiques (une haie contribue à maintenir un paysage mais aussi avoir aussi un rôle important sur la biodiversité, le bilan carbone du territoire etc. ; une prairie peut jouer un rôle sur la biodiversité, le bilan carbone du territoire, mais également la régulation des crues en fonction de sa localisation). Chaque service écosystémique peut faire l'objet d'un paiement. Autrement dit, un agriculteur pourrait être payé pour une même pratique par différents financeurs intéressés par différents services écosystémiques. L'intérêt de cumuler les paiements est de pouvoir atteindre le niveau de paiement nécessaire pour inciter l'agriculteur à adopter/maintenir la pratique, autrement dit atteindre le résultat voulu. Notons que cette remarque pourrait ouvrir une réflexion sur la manière de considérer les doubles financements des aides publiques.

#### 4.1.4. **Élaborer, diffuser les bonnes pratiques et s'assurer de leur respect dans les PSE engageant des financements publics**

La multiplication des PSE mobilisant des budgets publics nécessite de garantir la qualité et l'efficacité de ces interventions. Il est important que **l'État s'assure** :

- 1) **de l'élaboration de bonnes pratiques, et**
- 2) **de leur respect dans les dispositifs qu'ils financent.**

Les guides à l'attention des collectivités territoriales et des acteurs privés font déjà ressortir une série de bonnes pratiques sur la base des études de cas réalisées. Cependant, cette réflexion devra être poursuivie, notamment en tirant les leçons des expérimentations qui vont se multiplier et entrer dans une phase de maturité. **Aujourd'hui, il est important de laisser une liberté aux acteurs pour expérimenter** ; à terme, il sera peut-être nécessaire de réfléchir à un cadre juridique.

Les bonnes pratiques sont décrites dans les guides opérationnels. Ci-dessous sont présentés quelques points issus de la littérature, complémentaires et importants pour l'État.

##### 4.1.4.1. **Choisir la bonne échelle spatiale pour le déploiement des PSE**

Le choix de la bonne échelle spatiale est un point clé à considérer pour le déploiement de PSE, elle doit être la plus adaptée pour répondre **aux enjeux visés** (Prager, 2014) et assurer l'efficacité économique du PSE. **L'échelle territoriale** semble être l'échelle la plus appropriée pour la plupart des enjeux environnementaux (p. ex. bassin versant pour les enjeux « eau », territoire agro-écologique pour les enjeux de biodiversité) que l'échelle de l'exploitation. **Mais d'autres enjeux, tels que l'atténuation du changement climatique, impliquent de travailler à des échelles supérieures** (p. ex. nationale, supranationale) et peuvent nécessiter plus spécifiquement l'action de l'État pour favoriser la coordination.

##### 4.1.4.2. **Assurer une cohérence avec les différentes stratégies d'aménagement du territoire**

Une attention doit également être portée sur la cohérence entre les objectifs des PSE, qu'ils soient financés par la PAC ou par d'autres sources de financements publics, et les orientations définies par les différents instruments de planification territoriale comportant des aspects environnementaux, existants sur le territoire tels que : les Schémas Régionaux de Cohérence Écologique (SRCE), les Schémas Régionaux d'Aménagement, de Développement Durable et d'Égalité du Territoire, (SRADDET), la Stratégie Régionale de Biodiversité (SRB), les Schémas Directeurs d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SDAGE).

**Les porteurs publics de PSE doivent mobiliser ces instruments pour définir les enjeux qu'ils vont cibler et s'assurer de la cohérence de leurs interventions. Ceci est également une bonne pratique à recommander pour les acteurs privés.**

#### 4.1.4.3. Mettre en place une gouvernance ouverte

**Les PSE sont au carrefour de démarches filière, aménagement du territoire, gestion de biens communs, et leur développement implique une collaboration d'acteurs très différents** (p. ex. collectivités, opérateurs de services publics, associations, environnementalistes, parcs naturels, administrations, acteurs économiques, instituts de recherche, etc.). La gestion des PSE au niveau territorial **implique ainsi la mise en œuvre de nouvelles formes de gouvernance**. On entend par gouvernance les « *structures et processus par lesquels les décisions sont prises et le pouvoir partagé, créant les conditions pour une réglementation organisée et des actions collectives, ou les institutions d'une coordination sociale* » (Schultz, 2015). **La gouvernance des PSE mobilisant des financements publics doit être un point d'attention, car elle peut jouer directement sur l'efficacité des dispositifs.**

Ces nouvelles formes de gouvernance doivent permettre notamment d'assurer une **coordination spatiale de la gestion environnementale entre agriculteurs au sein du PSE, essentielle pour assurer l'efficacité d'un dispositif agro-écologique**. En effet, les mesures qui doivent permettre de maintenir des services écosystémiques tels que la qualité et la quantité de l'eau, ou la conservation d'espèces protégées, requièrent souvent **un ciblage d'exploitations, de parcelles, et une planification précise des actions à mener sur les parcelles** pour maintenir par exemple un corridor écologique, une zone tampon ; ou bien elles peuvent requérir un **niveau minimal d'agrégation** sur une zone pour avoir un effet. Cette coordination spatiale est traitée lors de la construction du PSE (p. ex. un bonus permet d'obtenir le niveau d'agrégation nécessaire, n'étant payé qu'à partir d'un certain nombre de contractants, etc.) (cf. guides opérationnels à destination des acteurs privés et des collectivités territoriales). Cependant, les études de cas montrent que l'efficacité de la coordination spatiale va être aussi impactée par **la forme de gouvernance**. On peut distinguer deux approches : la gouvernance peut être établie **à travers une approche verticale**, avec une coordination, des conseils provenant d'agences gouvernementales ou de collectivités territoriales. Elle peut être aussi établie par une **approche plus horizontale et participative**, impliquant les agriculteurs eux-mêmes et des référents environnementaux. Ces aspects sont approfondis dans l'encadré 4.

#### Encadré 4 : Approche territoriale des PSE et gouvernance collaborative

La littérature récente sur les dispositifs agro-environnementaux met en avant **le terme de gouvernance collaborative**. Il s'entend comme la gouvernance impliquant dans le dispositif agro-environnemental des **agents publics** (p. ex. services déconcentrés des ministères, agences étatiques ou paraétatiques, collectivités, instituts de recherche) et des **agents privés** tels que des agriculteurs ou des groupes d'agriculteurs, des ONG de la société civile, des ONG environnementales. Westerink J. (2017) précise notamment dans son article **les douze différentes tâches de gouvernance** des dispositifs agro-environnementaux qui peuvent être **réparties entre les différents acteurs du dispositif** : 1) détermination des objectifs au niveau territorial, 2) conception du dispositif, 3) conception des mesures sur les exploitations, 4) coordination spatiale, 5) recrutement des participants, 6) contractualisation des agriculteurs, 7) conseils techniques, 8) organisation d'échanges et d'apprentissage collectif, 9) suivi des résultats, 10) contrôle, 11) paiement, 12) évaluation.

L'analyse de cinq PSE à travers l'Europe du Nord (Belgique, Pays-Bas, France, Royaume-Uni, Finlande) montre que les modes de gouvernance collaborative et la répartition des tâches entre les différents acteurs sont variés en fonction des organisations institutionnelles et de la culture des différents pays. Elle note aussi que cette gouvernance a évolué en fonction des résultats, des contraintes et des opportunités rencontrés au cours de la mise en place du PSE. Dans la plupart des cas, peu à peu les **groupes d'agriculteurs** (collectifs, organisations professionnelles, etc.) ainsi que les **acteurs tiers (p. ex. des acteurs environnementaux)** sont de plus en plus impliqués dans les tâches de gouvernance telles que la coordination spatiale, le recrutement, la contractualisation, le contrôle et le paiement alors que les agences gouvernementales et les collectivités s'en dégagent, mais restent impliquées sur la définition des objectifs, l'élaboration du PSE. Les organisations chargées de la conception et de la gestion du PSE se sont **professionnalisées sur les questions agro-environnementales**, étant donné les compétences importantes que cette gestion impliquait. La collaboration entre groupes d'acteurs, voire entre agriculteurs, s'est construite sur le long terme, permettant de **construire des objectifs et des savoirs partagés et d'établir peu à peu une confiance mutuelle**. La difficulté dans cette évolution est d'arriver à concilier professionnalisation des organisations et maintien d'un lien social, pour maintenir la confiance (p. ex. par le maintien de petits collectifs). Au-delà des meilleurs impacts environnementaux de

leurs efforts, les approches de gestion collaborative offrent aux agriculteurs une possibilité de créer un savoir collectif et du capital social (Westerink J., 2017).

L'étude de Boulton (2012) souligne néanmoins que le revers de la médaille pour ce type de dispositifs multiacteurs et collaboratifs, et dont il faut être conscient, est 1) **leurs coûts plus importants** (c.-à-d. coûts de transaction dus aux réunions, etc.) notamment par rapport à des approches plus verticales impliquant simplement une coordination, et 2) le **risque de multiplier les objectifs** et d'être donc moins efficaces sur les objectifs environnementaux. Ces approches sont exigeantes pour tous les acteurs et reposent sur la confiance mutuelle, elles nécessitent d'être mises en œuvre sur le long terme. Elles ne sont donc pas applicables à toutes les situations et la littérature scientifique promeut l'adaptation de l'approche à l'enjeu et au contexte.

Source : d'après Westerink J. (2017), Boulton (2012)

Il paraît donc important de promouvoir, entre autres, **des dispositifs territoriaux ayant 1) une gouvernance collaborative ouverte**, impliquant les différents acteurs du territoire (p. ex. les collectifs d'agriculteurs, les acteurs environnementaux, les représentants des collectivités, etc.) et 2) **un fonctionnement transparent** vis-à-vis de l'ensemble des potentiels bénéficiaires d'un territoire. L'inventaire réalisé dans le cadre de cette étude a permis d'identifier des dispositifs où la gouvernance reste très fermée sur un petit nombre d'acteurs, caractérisée également par un fonctionnement peu transparent. Cela peut clairement aboutir à une certaine captation de l'aide par un petit nombre d'agriculteurs et créer des conflits et ce faisant être la cause de l'inefficacité environnementale des dispositifs.

L'étude de cas du Burren Programme synthétisée ci-dessous permet d'illustrer ce concept de gouvernance ouverte.



### Retour d'expériences

#### Burren Programme (Irlande)

Le contexte et l'enjeu : l'activité agricole dans les landes de Burren est caractérisée par un élevage extensif adapté à un écosystème semi-désertique. Depuis les années 70, l'activité agricole s'est intensifiée (p. ex. l'augmentation des cheptels, l'ensilage, la mise en culture) ; elle a eu des impacts importants sur l'environnement : risques accrus de pollution des eaux, érosion des sols, pertes d'écosystèmes et de biodiversité dues à la baisse de pâturages dans les zones moins accessibles, pertes de sites patrimoniaux. La zone a été désignée Natura 2000 dans les années 90, mais cela a été très mal accepté par les agriculteurs qui se sont organisés pour faire reconnaître le rôle de leurs pratiques d'élevage extensif dans le maintien de la biodiversité. L'organisation agricole professionnelle locale (IFA) a alors noué des partenariats avec des acteurs de la recherche (Teagasc, Universités), avec une ONG environnementale locale, avec la fédération des parcs nationaux irlandais. Avec l'appui de l'administration, ce multipartenariat a abouti au montage d'un programme LIFE qui a permis d'approfondir la connaissance des systèmes de production et l'élaboration de pratiques innovantes vertueuses.

Le montage du dispositif : les 13 ans de recherche appliquée (incluant le projet Life Burren) ont permis d'identifier les pratiques durables qui devaient être encouragées pour protéger la biodiversité et le patrimoine construits des Burren (c.-à-d. sites archéologiques, murets, etc.). Ces années de recherche ont permis également de définir la ligne de base, de calculer les coûts induits par ces pratiques, les indicateurs d'impacts environnementaux, agronomiques et économiques de ces pratiques. Ces connaissances ont largement facilité le montage d'un PSE lorsque le Ministère a décidé d'allouer à son financement des fonds provenant du premier pilier de la PAC à travers la mesure régie par l'article 68 du reg 73/2009 du Conseil européen durant la programmation 2007-2013, puis des fonds provenant de la Mesure 10 du FEADER pour la présente programmation.

Le dispositif : il s'agit d'une approche hybride alliant paiements à obligation de moyens (pour le maintien/mise en place d'infrastructures) et de paiements à obligation de résultats (maintien/changement de pratiques). Les paiements à obligation de résultats sont calculés en multipliant le score d'une parcelle par le nombre d'hectares et par un paiement/ha. Le score est évalué par parcelle à l'entrée de l'agriculteur dans le programme puis chaque année ; il est calculé à partir de 10 indicateurs pondérés mesurant les éléments suivants : 1) niveau de pâturage et couche d'humus, 2) signes d'activités de dégradation, 3) niveau de couverture par les broussailles, 4) intégrité écologique globale de la parcelle. C'est un paiement par paliers qui incite à progresser. Les paiements à obligation de moyens sont calculés en estimant le coût des travaux, moins une contribution de l'agriculteur. En termes de gouvernance, il s'agit d'une **gouvernance collaborative** où tous les partenaires jouant un rôle dans le PSE sont impliqués dans le comité de

pilotage (c.-à-d. organisation professionnelle agricole, ONG environnementale, NPWS, administration, HVNS Ltd l'entreprise créée pour institutionnaliser le projet Burren) depuis la conception du dispositif jusqu'à sa gestion.

Les résultats : pour la période 2010-2015 : les 2,3 millions d'euros dépensés en 6 ans ont permis : 1) de débroussailler 242 ha, 2) d'ouvrir 164 km de chemins d'accès, 3) de réparer 112 km de murs et 32,7 km de haies, 4) de construire 725 portails pour améliorer la gestion des troupeaux, 5) de faire 443 unités de gestion/stockage de l'eau (ce qui permet de protéger les sources et cours d'eau, 6) d'installer 212 infrastructures pour l'alimentation du bétail, 7) 22 km de pistes d'accès. Les paiements pour résultats ont permis au « score de santé de l'habitat » de passer en moyenne de 6,49 en 2011 à 7,3 en 2015, ce qui prouve une amélioration globale de l'état des parcelles engagées.

Le programme 2014-2020 devrait atteindre 450 agriculteurs en 2018 et couvrir 90 % de la surface cible (zone Annexe 1 de la Directive Habitats).

**En France**, l'inventaire et les études de cas suggèrent que pour l'instant les agriculteurs sont souvent impliqués dans la conception et la gouvernance, mais les **ONG environnementales ou les représentants des bénéficiaires le sont moins, en partie par manque de moyens**. Or leur participation peut permettre entre autres choses de **soutenir l'ambition environnementale de PSE**. Il convient donc de mettre les moyens en place pour favoriser leur implication notamment dans la gouvernance des projets, mais aussi dans d'autres aspects du montage (p. ex. diagnostic) et de la gestion des PSE (p. ex. suivi des services environnementaux et des impacts des PSE sur l'environnement).

#### 4.1.4.4. Mise en place de système de suivi au sein des PSE

Cet aspect est abordé dans les guides opérationnels, mais c'est un point faible des PSE étudiés. Il paraît donc important de rappeler l'importance de mettre en place ces systèmes de suivi. Trois dimensions doivent être abordées :

- **Suivi des clauses d'engagement** : il s'agit tout d'abord de s'assurer que les fournisseurs respectent leurs contrats et mettent en œuvre les actions définies (moyens) ;
- **Suivi de l'atteinte des objectifs environnementaux** (résultats) : ensuite, il convient de vérifier que lesdites actions contribuent bien à l'amélioration de la fourniture du bouquet de services écosystémiques visé et plus largement de suivre l'additionnalité du dispositif ;
- **Impacts du dispositif sur l'environnement** : enfin, l'effet global du dispositif sur le territoire doit être analysé pour s'assurer de l'absence d'effets de fuite<sup>16</sup> et du dérèglement d'autres services.

Les deux dernières dimensions sont plus rarement abordées par les dispositifs de PSE étudiés. Généralement plus difficile à mesurer et impliquant des coûts plus importants, l'additionnalité est souvent supposée dans le cas où le service environnemental a bien été mis en œuvre sans une mesure réelle, ni de comparaison à un scénario d'évolution sans intervention. Il est expliqué, plus loin dans ce guide, que les services étatiques et opérateurs peuvent notamment financer l'élaboration de méthodes de suivi, et ainsi permettre notamment des économies d'échelle, et l'harmonisation d'indicateurs.

La mise en place de dispositifs de suivi, et plus globalement les compétences que nécessitent la mise en place et la gestion d'un PSE, montrent qu'il est important d'avoir un opérateur qui soit une **organisation pérenne en mesure de capitaliser les données issues des expériences passées**.

---

<sup>16</sup> Effet de fuite désigne le déplacement d'activités néfastes pour l'environnement dans des zones qui sont en dehors de celle où s'applique le PSE (Engel et al. 2008)

#### 4.1.4.5. Assurer la pérennité des actions soutenues par les PSE

Pour tous les acteurs, la question de la durée des PSE se pose, ainsi que son corolaire qui est comment pérenniser les résultats des PSE (c'est-à-dire les agriculteurs continuent à maintenir/restaurer les services écosystémiques) une fois que le PSE a pris fin ?

Ces questions ont des réponses propres à chaque PSE ou plutôt à chaque service ou bouquet de services écosystémiques. Dans les cas où les services écosystémiques sont valorisés par des acteurs privés, plusieurs évolutions peuvent être envisagées : dans les cas où le coût du service environnemental peut être intégré dans le prix consommateur via une valorisation par un travail de marketing ou un label, il est alors répercuté à l'agriculteur et le financement du dispositif est alors pérennisé. Les acteurs privés peuvent également agir par la création de droits par la norme privée, en considérant que les PSE ont financé les coûts de la transition. Dans les cas où les acteurs privés ne valorisent pas les services écosystémiques ou ont des comportements de « passagers clandestins », l'État ou les collectivités territoriales jugeront si les services écosystémiques sont essentiels et il pourra se substituer au financeur initial pour pérenniser le service environnemental, au-delà de la durée convenue ou encore considérer que les coûts de transition ont été supportés par le PSE et que les engagements deviennent maintenant des obligations réglementaires. On peut envisager aussi la mise en place d'un paiement unique en contrepartie de la mise en place d'une ORE sur une parcelle que les services étatiques (ou une collectivité) souhaitent préserver.

#### 4.1.5. Informer et appuyer les acteurs

L'un des principaux facteurs qui devraient favoriser le déploiement de PSE agricoles dans de bonnes conditions est l'information des différents acteurs qui peuvent s'impliquer dans l'élaboration et le portage de PSE (p. ex. les collectivités, entreprises, ONG, etc.) sur les obligations, les contraintes et opportunités que représentent les PSE.

##### 4.1.5.1. Quels appuis et informations fournir ?

Les principaux points sur lesquels il semble important de communiquer sont : le cadre juridique, la ligne de référence réglementaire, les sources de financements, les complémentarités avec les autres instruments de politique publique agro-environnementale, les bonnes pratiques. Les deux derniers points sont développés respectivement dans les chapitres 4.1.1 et 4.1.4, les autres points sont développés ci-dessous. Les moyens de diffuser l'information sont aussi importants à considérer.

- **Appuyer les collectivités territoriales sur le choix du cadre juridique**

L'inventaire réalisé et les études de cas montrent que de nombreuses collectivités territoriales sont prêtes à s'engager dans le déploiement des PSE, mais sont aujourd'hui contraintes par un manque de clarté sur le cadre juridique qu'elles doivent respecter, qui est par ailleurs très contraint par la PAC. Elles s'engagent parfois dans des montages complexes pour respecter les LDA, et prennent le risque que la jurisprudence remette en cause leur légalité. Il apparaît donc important de rappeler les cadres juridiques s'appliquant aux contrats publics et aux aides d'État aux agriculteurs permettant la mise en place de PSE. Ces cadres (c.-à-d. aides *de minimis*, réduction des fermages dans le cadre des BRE, appel d'offres public, régime d'aide notifiée) sont présentés dans le guide opérationnel à destination des collectivités territoriales. Les collectivités territoriales peuvent aussi créer d'autres types de dispositifs, mais ceux-ci, s'ils mobilisent directement des fonds publics, **doivent être notifiés auprès de la CE dans le cadre du régime des aides d'État** (en respect des articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'UE (TFUE)) ; par conséquent, ils sont tenus de respecter les règles définies dans les LDA.

- **Informers les acteurs sur les obligations réglementaires environnementales de base**

Concernant les PSE financés par des fonds publics, il est nécessaire d'informer les acteurs sur la « ligne de base » établie par les obligations réglementaires existantes. En effet, pour garantir l'additionnalité des PSE, il est nécessaire de s'assurer que les PSE rémunèrent des services qui vont au-delà des obligations réglementaires existantes. Notons que ce principe est aussi nécessaire pour assurer la légalité des dispositifs. Les obligations réglementaires sont définies dans la PAC (c.-à-d. conditionnalités de la PAC et verdissement) et par la législation nationale. Ce point peut paraître trivial, mais certaines réglementations, par exemple les multiples réglementations sur les obligations de protection des haies, sont méconnues de certains acteurs locaux.

Concernant les PSE financés par des fonds privés, le respect de l'additionnalité est une bonne pratique à promouvoir. On peut ajouter à ce sujet qu'il peut y avoir additionnalité d'un PSE privé quand la réglementation n'est pas respectée massivement.

- **Informers sur les différents types de financements possibles**

Il est nécessaire, lorsque l'on souhaite mettre en place des PSE, d'identifier les financeurs pour les **paiements** en eux-mêmes, mais aussi pour le **montage du PSE** (connaissance des systèmes agro-environnementaux, animation pour une élaboration participative de la stratégie, conseil juridique, etc.), puis pour la **gestion du dispositif** (communication, contractualisation, suivi, etc.). Le tableau 2 liste des sources de financements mobilisables pour ces différents types de coûts identifiés à partir de l'inventaire et plus particulièrement des études de cas. Certaines sont réservées à des dispositifs innovants (p. ex. Life, Interreg).

Tableau 2 : Sources de financement identifiées au cours de l'inventaire de PSE réalisé dans le cadre de l'étude

Fonds	Exploration et montage du PSE	Paiement du PSE	Coûts de gestion du PSE	Actions complémentaires
1 <sup>er</sup> Pilier de la PAC		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Article 68 du reg. 73/2009 du Conseil européen (PAC 2007-2013) (p. ex. Burren Programme)</li> </ul>		
Financements publics	2 <sup>e</sup> Pilier de la PAC (FEADER)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• M16 Coopération (Programme Moule perlière d'eau douce en Irlande)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• M10 MAEC définie localement (p. ex. Burren Programme)</li> <li>• M16 Coopération (Programme Moule perlière d'eau douce en Irlande)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• M4.4 Investissements physiques liés à la réalisation d'objectifs agro-environnementaux et climatiques</li> <li>• M1 Formation, M2 Conseil</li> </ul>
		<ul style="list-style-type: none"> <li>• M19 Leader (p. ex. Écométhane)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Leader (p. ex. Écométhane)</li> </ul>	
		<ul style="list-style-type: none"> <li>• M20 Réseau Rural Appel à projets</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• MCDR<sup>17</sup> (p. ex. Forum des Marais atlantiques avec « Préservation de l'élevage extensif, gestionnaire des milieux humides »)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• MCDR (p. ex. Forum des Marais atlantiques avec « Préservation de l'élevage extensif, gestionnaire des milieux humides »)</li> </ul>
	Autres fonds européens	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Life (p. ex. Burren Programme)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Interreg (p. ex. Channel PES)</li> </ul>	
Financements nationaux	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fédération des Parcs nationaux irlandais</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fédération des Parcs nationaux irlandais (NPWS)</li> </ul>	

<sup>17</sup>MCDR : Mobilisation collective pour le développement rural, appel à projets organisé et financé par le MAA

Fonds	Exploration et montage du PSE	Païement du PSE	Coûts de gestion du PSE	Actions complémentaires
	(NPWS) dans le cas du Burren Programme		<p>dans le cas du Burren Programme</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Agences de l'eau (p. ex. dans le cas de la commune de Lons-Le-Saunier, l'Agence finance un poste)</li> </ul>	
Financements provenant des collectivités	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Communauté de communes puis EPCI (p. ex. Lons-le-Saunier a financé la production de connaissances, le montage ; la MEL<sup>18</sup>)</li> <li>• TDNES (<i>Taxe Départementale des Espaces Naturels Sensibles</i>)</li> </ul>	Communauté de communes puis EPCI (p. ex. Lons-le-Saunier) ou métropole (p. ex. MEL <sup>15</sup> )	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Communauté de communes puis EPCI (p. ex. Lons-le-Saunier)</li> <li>• Département (ex : pour Haiecobois le CD Manche finance animation)</li> <li>• La MEL<sup>15</sup></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Communauté de communes puis EPCI (p. ex. dans le cas de Lons-le-Saunier, l'EPCI appuie le développement des filières AB, co-finance les formations aux agriculteurs)</li> <li>• Département (p. ex. pour Haiecobois, la Manche finance des investissements structurants dans la filière bois-énergie)</li> </ul>
Financements privés	Entreprises	<p>Entreprise (p. ex. pour Écométhane, Danone a cofinancé le développement de la méthode d'estimation des émissions de méthane)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Entreprise seule ou entreprises avec collectivités (pour Écométhane le paiement du PSE est assuré grâce à des financements privés (p. ex. Orange/RSE) et publics (Leader))</li> <li>• Entreprises du territoire (RSE) après sollicitation et intermédiation financière de la CDC 2050</li> </ul>	<p>Entreprises du territoire (ex : pour CDC Biodiversité et Nature 2050, ce sont les entreprises qui financent après sollicitation et intermédiation financière de la CDC Biodiversité)</p>
	Agriculteurs		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bénéficiaires (p. ex. cofinancement des investissements par les bénéficiaires dans le Burren Programme, Nature 2050)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Organisations professionnelles agricoles (p. ex. la Fédération des syndicats agricoles irlandais dans le Burren Programme)</li> </ul>
	Consommateurs		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Écométhane : plateforme de financement participatif MiiMOSA et <a href="#">HelloAsso</a></li> </ul>	
Fonds d'investissement	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Investisseurs financiers</i></li> <li>• <i>Banque européenne d'investissement à travers le programme Natural Capital Financing Facility : mécanisme de financement du capital naturel</i></li> </ul>			

\*En italique sont indiquées des sources potentielles de financement pour PSE pour lesquelles aucun exemple n'a été identifié durant l'étude

Source : Auteurs

Par ailleurs, il faut signaler des initiatives portées aux niveaux européen et national (notamment par le MTES) cherchant à **mobiliser les investisseurs financiers pour la préservation de la biodiversité et la lutte contre le changement climatique notamment**. La Banque européenne d'investissement a par ailleurs mis en place en collaboration avec la Commission européenne (plus spécifiquement le programme Life) le NCFP (*Natural Capital Financing Facility*). Il constitue un mécanisme de financement du capital naturel<sup>19</sup> qui vise à mobiliser des investissements privés. Cet instrument financier soutient en effet des **projets** qui œuvrent en faveur de la **biodiversité** et de l'**adaptation aux changements climatiques**, au moyen de prêts et

<sup>18</sup>Métropole européenne lilloise

<sup>19</sup><https://www.eib.org/fr/products/blending/ncff/index.htm>

d'investissements sur mesure bénéficiant d'une garantie de l'Union européenne. Ces fonds **peuvent donc constituer des sources de financement de PSE**. Le NCCF a été peu utilisé dans un premier temps, **il appartient donc aux services de l'État et à ses opérateurs de relayer l'information sur son existence** et les potentialités qu'il peut offrir pour le développement de PSE.

***Pour aller plus loin...***

*Pour approfondir les initiatives allant dans le sens de l'implication des investisseurs financiers dans la préservation de la biodiversité : Into the wild : integrating nature into investment strategies, WWF et AXA, 2019<sup>20</sup>*

*Pour approfondir le fonctionnement du NCCF : <https://www.eib.org/attachments/pj/ncff-invest-nature-report-en.pdf>*

- **Informez sur les outils complémentaires à mobiliser en synergie avec les PSE**

Les études de cas analysées confirment le fait que les **PSE sont plus efficaces lorsqu'ils sont combinés à d'autres outils** :

- **Le conseil et les formations techniques** renforcent les compétences techniques nécessaires à la transition et permettent de diminuer l'estimation du risque par les agriculteurs qui doivent changer leurs pratiques ;
- **Les aides à l'investissement** pour de l'équipement agro-environnemental sont une incitation supplémentaire ;
- **Les approches filières** peuvent permettre à terme d'intégrer le paiement du service environnemental dans le prix du produit ;
- **Les approches foncières**.

Il convient donc que l'État favorise au maximum les synergies positives entre les différents instruments finançant certaines de ces actions. On peut notamment souligner plusieurs points d'attention :

- **Informez et favorisez la mobilisation des mesures des PDRR pour l'élaboration des PSE et les démarches de construction de PSE** (p. ex. des mesures des PDRR comme les mesures M4.6 Investissements physiques Agro-Environnementaux, mesure 1 Formation, mesure 2 Conseil du FEADER, Mesure 16 Coopération fonds nationaux, fonds cogérés par la profession) : **l'État peut jouer un rôle ici en informant les autorités de gestion** ;
- **Favoriser la mobilisation des outils fonciers qui peuvent permettre de faciliter le changement de pratique** (p. ex. l'échange foncier peut favoriser une meilleure utilisation des pâtures) et **servir à pérenniser les résultats des PSE en inscrivant dans le temps les obligations environnementales**. On peut citer à cet effet :
  - Les **ORE** (Obligation Réelle Environnementale) : mis en place récemment<sup>21</sup>, ce dispositif permet au propriétaire d'une parcelle de mettre en place une protection environnementale attachée à ce bien. Cela permet d'assurer la pérennité des obligations environnementales (puisqu'elles sont liées au terrain et non au bail), donc des services environnementaux, ce qui est essentiel pour l'efficacité des PSE ;
  - Le **droit de préemption urbain (DPU)** : les communes et EPCI peuvent acquérir des parcelles directement dans le périmètre de protection rapprochée des captages d'alimentation en eau potable ; ce droit peut être délégué au syndicat compétent en matière d'eau potable ;

<sup>20</sup>[https://www.ecologique-solaire.gouv.fr/sites/default/files/Report%20WWF%20France%20-%20Axa\\_Into%20the%20Wild\\_May%202019%20-DV.pdf](https://www.ecologique-solaire.gouv.fr/sites/default/files/Report%20WWF%20France%20-%20Axa_Into%20the%20Wild_May%202019%20-DV.pdf)

<sup>21</sup>À travers la loi n°2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages à l'article 72, codifié à l'article L. 132-3 du Code de l'environnement.

- Le **portage foncier** : en facilitant l'accès au foncier, les collectivités peuvent exiger la provision de services environnementaux (p. ex. l'installation en AB), sous forme d'obligations intégrées à des BRE. Elles peuvent acheter, louer, voire stocker un terrain en attendant que l'agriculteur soit en mesure de l'acheter. Elles peuvent pour cela s'allier à des consortiums locaux de consommateurs. Le portage foncier s'avère crucial dans certaines régions où l'augmentation du prix du foncier et la baisse de la rentabilité de la production agricole rendent l'accès au foncier et l'installation en agriculture très difficile. Dans le cadre du développement des PSE, il peut permettre de maîtriser le foncier dans des zones de captage d'eau potable, de zones humides, des bocages. Les collectivités peuvent passer une convention de portage foncier avec la SAFER ou un Établissement public foncier (EPF), pour mettre en réserve le foncier dans un premier temps, puis peuvent acquérir le terrain si nécessaire. La SAFER **peut imposer un cahier des charges contraignant** (sur 10 ans) sur les parcelles préemptées qu'elle rétrocède. La collectivité peut ensuite s'associer à des opérateurs d'intérêt public tels que Terre de Liens qui, avec la Fondière Terre de Liens et sa fondation reconnue d'utilité publique en 2013, peuvent appuyer les collectivités dans l'acquisition et le portage de terres, y compris financièrement. La CDC Biodiversité, filiale de la Caisse des dépôts et consignations, opère également des missions d'achat et de sécurisation de terres dans l'intérêt général (BRE) ;
- **Appui aux démarches d'échanges fonciers** : dans le cadre de leur démarche de développement territorial, des collectivités appuient les initiatives d'échange foncier. C'est le cas par exemple en Bretagne, où ces échanges permettent aux exploitations d'élevage de rapprocher du corps de ferme les parcelles de pâturages, et permettent ainsi la rationalisation de la gestion des pâturages dans l'exploitation et le temps de travail de l'exploitant, ce qui contribue à la protection des pâtures ;
- Les fiducies, ou trust dans les pays du Common Law, qui correspondent à une vente temporaire d'usufruit.

#### *Pour aller plus loin...*

- *Pour approfondir les règles applicables aux aides d'État : <https://agriculture.gouv.fr/regimes-daides-detat-regimes-en-vigneur-et-projets-de-notification-ou-dinformation-la-commission>*
- *Pour approfondir les possibilités d'actions sur le foncier pour les collectivités :*
  - *Les SAFER : les SAFER conduisent trois activités majeures : un observatoire du marché foncier rural et des études foncières ; l'achat et la gestion de biens agricoles, forestiers et ruraux ; l'attribution des biens acquis à des candidats dont les projets s'inscrivent dans les politiques publiques et pour réaliser des ouvrages d'intérêt général. Ces attributions doivent répondre à l'une des quatre missions d'intérêt général dont fait partie la protection de l'environnement (la préservation des paysages ; la protection des ressources naturelles (terres agricoles, zones humides, eau, biodiversité), la lutte contre les risques naturels et les risques d'inondation). Pour plus d'information : <https://www.safefr.fr/>*
  - *CDC Biodiversité : <https://www.cdc-biodiversite.fr/>*
  - *Terre de Liens : <https://terredeliens.org/Guide-Agir-sur-le-foncier-agricole-un-role-essentiel-pour-les-collectivites-locales.html>*
- *Pour approfondir les ORE : <https://www.cerema.fr/fr/actualites/ore-guide-1-qu-est-ce-qu-obligation-reelle-environnementale>*
- *Pour approfondir les BRE : <https://www.cerema.fr/fr/actualites/bail-rural-clauses-environnementales-bre>*

#### **4.1.5.2. Comment informer ?**

Le MAA s'implique sur l'information des acteurs à travers l'élaboration de ce guide et des deux guides opérationnels complémentaires qui s'adressent plus particulièrement aux collectivités territoriales, et aux acteurs privés et associations. Les guides sont disponibles sur le site du MAA et feront l'objet d'une

présentation publique. Il serait utile qu'ils soient également activement diffusés par les services déconcentrés du MAA, du MTES et leurs opérateurs proches des acteurs de terrain concernés.

#### 4.1.5.3. Développer des formations spécialisées

Assurer le montage et le fonctionnement de PSE sont des tâches complexes qui nécessitent des compétences spécifiques qui peuvent être à développer chez les acteurs susceptibles de jouer un rôle dans leur déploiement. La mise en place de formations spécialisées (courtes), en présentiel ou en distanciel, pourrait être envisagée par les structures de formation dont disposent le MAA et le MTES.

#### 4.1.6. Favoriser la mobilisation les acteurs

##### 4.1.6.1. Promouvoir les approches territoriales favorisant l'implication des acteurs

Comme il a été souligné précédemment, l'échelle territoriale est une échelle appropriée pour certains enjeux environnementaux (par exemple la protection de la qualité de l'eau). Le maintien et/ou le développement des approches territoriales, **impliquant le financement d'une animation territoriale**, apparaissent importants à soutenir pour favoriser notamment **le développement et la mise en œuvre de PSE**. Cette approche permet **d'impliquer les acteurs locaux** et de **favoriser la prise de conscience sur des enjeux ciblés**.

La prise de décision au niveau local permet de demander concrètement aux personnes qui agissent chaque jour dans les territoires quelle agriculture et quel environnement ils veulent pour demain. Cela permet aussi **d'impliquer concrètement les agriculteurs, les futurs agriculteurs et les citoyens du territoire quant à leurs attentes respectives**. C'est à partir de cette force commune que les territoires pourront avancer vers la transition écologique. Dans ce contexte, nous considérons que le PSE est un outil en mesure de parfaire des projets de dynamique territoriale.

L'approche territoriale permet aussi d'envisager **des approches collectives**, où le **paiement est fait à un groupe d'agriculteurs**, voire éventuellement à des **groupes hybrides** impliquant des agriculteurs, mais aussi d'autres acteurs pouvant être fournisseurs de services (p. ex. exploitants forestiers, etc.). La littérature scientifique insiste, en effet, sur l'intérêt de ces approches où le paiement est donné au groupe, car elles peuvent donner de bons résultats en termes d'impact sur l'environnement (Boulton A., 2012). L'article 28 du Règlement UE N°1305/2013, comme cela a déjà été souligné, stipule que le paiement des MAEC est versé à un groupe d'agriculteurs, ce qui ouvre la voie à de nouvelles formes de gouvernance. Cela peut servir de base juridique pour déclarer un paiement dans le cadre d'une aide notifiée à un collectif.

Les GIEE<sup>22</sup> (collectifs d'agriculteurs reconnus par l'État), créés par la Loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt (LAAAF), et d'autres dispositifs similaires pourraient dans le futur être impliqués dans ce type de démarche, mais aucun exemple n'a été identifié durant l'inventaire effectué pour cette étude. Il appartient aux services étatiques, aux opérateurs, aux collectivités et aux organisations agricoles de soutenir des expérimentations en ce sens. Ces orientations peuvent être impulsées par exemple par le réseau rural (MAA et régions).

##### 4.1.6.2. Appuyer la collaboration entre différents acteurs

La **mise en relation des acteurs et le soutien de collaborations sur le long terme** doivent permettre d'appuyer **le déploiement de PSE**. À cet effet, **l'appui des approches multipartenariales**, à travers par exemple **des appels à projets**, peut constituer de bons outils. Le tableau 2 montre qu'il existe un certain nombre de fonds pouvant soutenir ces approches multipartenariales, et certains soutiennent déjà le montage

---

<sup>22</sup>Groupement d'intérêt économique et environnemental, site dédié : <http://www.giee.fr/>

de PSE : des fonds nationaux (p. ex. MCDR) et des fonds européens (Life, Leader, Interreg, M16 du FEADER). Certains visent à développer les approches collectives notamment à travers des PSE (p. ex. ECLAT).

**Tableau 3 : Exemples d'appels à projets et de projets visant l'élaboration et la mise en œuvre de PSE à travers des projets multipartenariaux**

Fonds	Appel à projets	Projets	Organisations impliquées	Lien aux PSE
nationaux	CASDAR 2018-2021	Lab PSE	Trame, FN CUMA, FR Civam Bretagne, Terres en Ville, OIEau, INRA, Collectivité Eau du bassin Rennais, TFT Earth, Crédit Mutuel de Bretagne	Expérimenter la mise en place d'un marché des PSE
	Life 2005-2010	Projet Life Burren (Irlande)	NPWS (Fédération nationale des Parcs), Teagasc et UCD (acteurs de la recherche) et IFA Burren (OPA irlandaise), Burrenbeo Teoranta (maintenant Burrenbeo Trust), une ONG environnementale (ONG environnementale)	Montage d'un PSE participatif, très agile, adapté au contexte local co-piloté par des agriculteurs, élaboré et mis en œuvre sur les bases de connaissances accumulées pendant 13 ans de partenariat et de recherche appliquée
	Interreg (2017-2020)	Channel PES <sup>23</sup>	Le projet réunit des acteurs anglais-français, p. ex. universités et acteurs de la recherche (Université de Rennes, INRA), gestionnaires de l'eau (Eau de Paris, SERPN), consultants (Sara Hernandez Consulting), Agence de l'eau Seine-Normandie	Montage et gestion de PSE visant à améliorer la gestion qualitative de l'eau (lac, rivière et nappes phréatiques)
européens	FEADER sous mesure 16-1 « Mise en place et fonctionnement des groupes opérationnels du PEI »	PEI « Busard Saint-Martin » (Locally Led Hen harrier EIP) et « Moule perlière d'eau douce » (Freshwater Pearl Mussel EIP) <sup>24</sup> . Irlande	Les projets réunissent des acteurs de la recherche, conseillers agricoles, organisations agricoles	Montage et financement de PSE à obligation de résultats et de PSE à obligation de moyens, pour répondre à des enjeux de biodiversité
	FEADER Mesure 20 Réseau Rural français MAA	ECLAT <sup>25</sup>	FN Cuma, TRAME, Réseau Civam, la FRCIVAM Pays de la Loire, la FADEAR et France Nature Environnement (FNE)	Appel à projets collectifs territoriaux pouvant impliquer le montage de PSE agricoles
	MCDR 2018-2021	Préservation de l'élevage extensif	Forum des Marais atlantiques	Test de PSE collectif pour le maintien de l'élevage en milieux humides

Source : Auteurs

Les principaux **types d'acteurs impliqués** dans la création et la gestion de PSE en France et **leurs rôles dans le montage et la gestion des PSE** ont été identifiés à travers les études de cas. Ils sont présentés dans le tableau 4. Les rôles peuvent être **répartis très différemment d'un PSE à l'autre** et ils **peuvent évoluer au cours des différentes phases** d'existence du dispositif.

<sup>23</sup><https://www.cpes-interreg.eu/en/pes-toolbox>

<sup>24</sup><http://www.pearlmusselproject.ie/farm-programme/results-based-approach.html>

<sup>25</sup>Expérimenter avec des collectifs locaux une agro-écologie territoriale  
[http://www.cuma.fr/sites/default/files/2019\\_01\\_eclat\\_synthese.pdf](http://www.cuma.fr/sites/default/files/2019_01_eclat_synthese.pdf)

Tableau 4 : Les différents types d'acteurs et leurs rôles dans le montage et la gestion des PSE

Type d'acteurs	Organisations	Rôles dans les PSE	Effets attendus de leur implication dans le montage/la gestion PSE
<b>Agriculteurs</b>	OPA, syndicats agricoles, groupes locaux, associations de développement, coopératives, chambres d'agriculture, etc.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Fournisseurs de SE</li> <li>- Responsables/impliqués dans la conception (définition des objectifs, du dispositif des mesures, coordination spatiale)</li> <li>- Intermédiaires (p. ex. communication, animation), etc.</li> <li>- Actions complémentaires (p. ex. formations, conseil, structuration de filières)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Co-construire les connaissances agro-environnementales nécessaires (prise en compte des savoirs et contraintes des agriculteurs)</li> <li>- Sensibiliser les agriculteurs aux enjeux agro-environnementaux</li> </ul>
<b>Collectivités territoriales</b>	Région, département, communautés d'agglomérations, communautés de communes	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Financier du PSE</li> <li>- Responsable/impliqué dans la conception (définition des objectifs au niveau du territoire, du dispositif, des mesures, coordination spatiale)</li> <li>- Responsable/impliqué dans la gestion (contractualisation, paiement, suivi, contrôle, évaluation)</li> <li>- Intermédiaires (p. ex. communication, animation), etc.</li> <li>- Actions complémentaires (p. ex. gestion du foncier, structuration de filières, formations, conseil)</li> </ul>	<p>Si c'est la CT qui a les compétences environnementales :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Assurer le niveau d'ambition environnementale</li> <li>- Co-construire les connaissances agro-environnementales nécessaires</li> <li>- Assurer la coordination avec les autres schémas et politiques d'aménagement du territoire en vigueur, avec les autres actions au niveau du territoire</li> </ul>
<b>ONG environnementales</b>	CEN, FNE	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Impliqués dans la conception (détermination des mesures, coordination spatiale)</li> <li>- Impliqués dans la gestion du PSE (p. ex. évaluation de l'impact sur les services écosystémiques)</li> <li>- Actions complémentaires (p. ex. sensibilisation de la population locale et des visiteurs aux particularités du patrimoine et au rôle des agriculteurs dans le maintien de ce patrimoine)</li> </ul>	<p>Si c'est l'organisation qui apporte les compétences environnementales :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Assurer le niveau d'ambition environnementale</li> <li>- Co-construire les connaissances agro-environnementales nécessaires</li> </ul>
<b>Acteurs institutionnels (autres que les collectivités territoriales)</b>	Agences de l'eau, gestionnaires d'aires protégées, CDC Biodiversité, DDT, DREAL, DRAAF	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Financeurs du PSE</li> <li>- Responsable/implication dans la conception (définition des objectifs au niveau du territoire, du dispositif, des mesures, coordination spatiale)</li> <li>- Responsable/implication dans la gestion (p. ex. contractualisation, paiement, suivi, contrôle, évaluation)</li> <li>- Intermédiaire (p. ex. intermédiation financière, facilitateur externe assurant un équilibre entre bénéfices privés et publics)</li> </ul>	<p>Si c'est l'institution qui apporte les compétences environnementales :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Assurer le niveau d'ambition environnementale</li> <li>- Co-construire les connaissances agro-environnementales nécessaires</li> <li>- Assurer la coordination avec les autres schémas et politiques d'aménagement du territoire en vigueur</li> </ul>
<b>Acteurs économiques (autre que les agriculteurs)</b>	Entreprises, banques, assurances, mutuelles, associations rassemblant les acteurs d'une filière-qualité comme Bleu-Blanc-Cœur	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Financeurs du PSE</li> <li>- Responsable/impliqué dans la conception (définition des objectifs au niveau du territoire)</li> <li>- Responsable/impliqué dans la gestion (contractualisation, paiement, suivi, contrôle, évaluation)</li> <li>- Actions complémentaires (p. ex. structuration de filières)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Apporter des financements additionnels, financer la transition agro-écologique</li> <li>- Appuyer la transition agro-écologique par la création de débouchés, structuration de filière, etc.</li> </ul>
<b>Acteurs de la recherche et appui technique</b>	Instituts de recherche, consultants, bureaux d'étude	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Implication dans la conception (définition des objectifs, du dispositif, des mesures, coordination spatiale)</li> <li>- Intermédiaire (p. ex. mobilisation des acteurs, facilitateur externe)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Assurer la production de connaissances nécessaires pour la conception, le suivi et l'évaluation de PSE</li> </ul>

Source : Auteurs

#### 4.1.6.3. Contribuer à attirer des investissements privés

L'articulation de **financements publics et privés pour les PSE est souhaitable** pour accroître les financements mobilisés pour répondre à l'urgence écologique. Il s'agit également d'utiliser les services publics pour créer un cadre facilitant l'investissement privé. Les investisseurs privés peuvent être disposés à

financer des PSE en agriculture pour de nombreuses motivations détaillées dans le guide à destination des acteurs privés. Cependant, pour ces acteurs, plusieurs conditions sont favorables :

- **Avoir un coût d'entrée assez faible** : autrement dit pouvoir financer des dispositifs sans nécessairement en supporter le coût de création ;
- **Avoir une garantie de résultat** : pouvoir financer dans un cadre sécurisant dans lesquels les résultats en termes de restauration/protection de services écosystémiques peuvent être estimés de manière fiable ;
- **Avoir des informations** sur les engagements réalisés et sur les résultats environnementaux obtenus.

Il est donc important de travailler sur des **indicateurs de quantification des services environnementaux et de résultats, voire de les certifier** (point détaillé dans la partie 4.1.6). Par ailleurs, les collectivités territoriales sont souvent les mieux outillées pour **veiller à la cohérence des actions et au suivi d'indicateurs pertinents et ainsi garantir aux investisseurs privés l'efficacité environnementale du dispositif**. Par exemple, une entreprise privée qui souhaite financer des arbres en milieu agricole dans le cadre de sa RSE trouvera dans un programme régional, comme Breizh bocage, une garantie de cohérence territoriale dans l'usage de ses financements au service de la qualité de l'eau et du paysage. En retour, la collectivité sera en mesure d'apporter le soutien technique pour la mise en place et le suivi des plantations et documenter les bienfaits des actions ainsi cofinancées.

Enfin, il est important que **l'ingénierie juridique des programmes d'action publique**, comme les politiques du patrimoine, **prévoit l'accueil de ces cofinancements privés complémentaires** et les systèmes d'information adéquats pour les susciter et les justifier.

#### 4.1.6.4. Permettre à tous les territoires de favoriser le déploiement de PSE

La multiplication de PSE agricoles pose la question d'une certaine équité entre territoires et ce à deux niveaux : d'une part celui de l'équité des paiements pour services environnementaux d'une zone à une autre et d'autre part au **niveau de la capacité des territoires à faire émerger des PSE**.

Sur le premier point, comme il a été évoqué au début de ce guide, les PSE se caractérisent par le principe « le bénéficiaire paie » et ne sont donc rémunérés que des services environnementaux pour lesquels des bénéficiaires sont disposés à financer : par exemple, les agriculteurs dans les bassins versants approvisionnant en eau des grandes villes pourront être financés pour des pratiques visant la protection de l'eau, mais ce ne sera pas le cas d'agriculteurs dans des bassins versants très peu peuplés. Par conséquent, **la nature des dispositifs les rend dans certains cas antinomiques avec l'équité des niveaux de paiement**. Il faut donc considérer que les PSE ne sont donc pas les outils les plus appropriés pour répondre à la première attente.

Sur le second point, la mise en place de PSE nécessite **une ingénierie agro-environnementale** : les collectivités territoriales ayant déjà en place des dynamiques territoriales sont plus à même de mettre en place des PSE. Il est du ressort de l'État et de ses services déconcentrés d'éviter des différences trop grandes et éventuellement de **soutenir le renforcement des capacités des territoires en la matière**.

## 4.2. S'impliquer dans les PSE

Les services étatiques déconcentrés et leurs opérateurs peuvent s'impliquer également plus directement dans certains PSE, ne serait-ce que pour mieux assurer les rôles cités précédemment (s'assurer de la gouvernance ouverte et transparence, etc.) ou pour jouer d'autres rôles-clés que peu d'acteurs sont en capacité d'assumer.

#### 4.2.1. Assurer le rôle d'intermédiation financière

Un rôle d'intermédiation financière peut être aussi joué par des acteurs paraétatiques, permettant de mobiliser des fonds provenant d'acteurs privés et publics volontaires. Ainsi, dans l'étude de cas Nature 2050-Concours Arbres d'Avenir, la Caisse des Dépôts et Consignations et/ou sa filiale CDC Biodiversité jouent ce rôle d'intermédiaire financier.



##### Retour d'expériences

Nature 2050, exemple de soutien à des projets de transition agricole

Contexte et enjeu : Nature 2050 est un programme national d'actions porté par CDC Biodiversité, filiale du Groupe Caisse des Dépôts. Lancé en 2016, Nature 2050 vise à promouvoir et financer la mise en œuvre de solutions fondées sur la nature qui contribueront, à l'horizon 2050, à atteindre les objectifs suivants : préserver et restaurer la biodiversité, atténuer les changements climatiques et adapter les territoires à ces changements. L'une des 5 cibles d'action prioritaires du programme est la transition agricole et forestière, incluant l'agroforesterie.

Montage des projets d'agroforesterie : en 2017 et 2018, CDC Biodiversité a été partenaire du Concours Arbres d'Avenir, porté par Accor et opéré par PUR Projet. La catégorie Nature 2050 du Concours vise à identifier et soutenir des projets d'agroforesterie d'ampleur sur des exploitations agricoles et à les intégrer au programme Nature 2050. Les projets sont élaborés par les agriculteurs candidats en partenariat avec des experts locaux.

Le dispositif : Nature 2050 est un mécanisme de financement. Les agriculteurs, bénéficiaires du financement Nature 2050, qui peuvent être apparentés à des fournisseurs de services environnementaux, s'engagent à maintenir la direction environnementale de leur projet d'agroforesterie jusqu'en 2050. Les financeurs sont les entreprises contributrices au programme Nature 2050 qui souhaitent s'engager volontairement pour diverses raisons (stratégie RSE, atténuation de leur impact, renforcement de leur ancrage territorial, etc.) et sur une durée variable. CDC Biodiversité s'engage à adapter, restaurer et suivre jusqu'en 2050 1m<sup>2</sup> pour chaque versement volontaire de 5 € HT.

Les résultats : pour l'instant, 12 projets d'agroforesterie ont reçu le financement Nature 2050 (6 en 2017 et 6 en 2018). 5 nouveaux projets intégreront le programme en 2019.

Outre l'intérêt de rassembler les fonds de différents acteurs, l'intermédiation financière permet également aux entreprises de financer des contrats de PSE sur le long terme (30 ans dans le cas de Nature 2050), tout en ayant **un engagement flexible, à court terme**, le contrat étant signé entre l'intermédiaire et le fournisseur de services.

#### 4.2.2. S'impliquer dans la gouvernance de PSE

**Les services déconcentrés devraient s'impliquer dans la gouvernance de PSE mobilisant des fonds nationaux ou européens** pour financer le paiement en lui-même, des étapes de montage ou de fonctionnement du PSE. Cette implication doit permettre notamment **d'assurer un équilibre entre intérêts publics et privés**.

Par exemple, le Département de l'Agriculture, de l'Alimentation et de la Pêche (DAFM) de l'Irlande est impliqué dans la gouvernance du programme qui est à l'origine du PSE et gère le dispositif (où le paiement est financé par la mesure 10 AEC du FEADER pour la programmation 2014-2020, et par le premier pilier, article 68 de la programmation précédente). Le DAFM assure 1) la vision globale, la complémentarité avec les autres dispositifs et la réglementation, et participe au comité de pilotage, 2) la ligne de base et le contrôle, 3) la vérification de l'éligibilité des exploitations et des parcelles. Son implication lui a aussi permis de participer à l'innovation, d'appuyer et de financer la réplique de ce dispositif, notamment à travers la mesure 16 Coopération du FEADER.

### 4.2.3. Financer et porter des PSE visant des enjeux globaux

Certains enjeux environnementaux nécessitent une intervention au niveau national, voire supranational. C'est le cas, par exemple, de l'atténuation du changement climatique par le stockage du carbone. Un dispositif de PSE agricoles portant sur le sujet pourrait donc être porté par un opérateur étatique tandis qu'une action à moindre échelle sera nécessairement moins efficace.

Comme il a été souligné ci-dessus, l'État peut être légitime pour financer des PSE sur des enjeux de biens publics, en particulier ceux qui se posent à l'échelle nationale (notamment le climat et la biodiversité). Dans les autres cas, il n'est pas pertinent que ce soit l'État qui finance, mais plutôt les bénéficiaires directs (qui peuvent parfois être représentés par leurs collectivités territoriales). En revanche, il est pertinent et efficace que l'État appuie financièrement l'émergence de PSE en finançant la production de connaissances de base et des travaux de capitalisation.

### 4.2.4. Financer des projets innovants et exemplaires

L'inventaire a permis d'identifier des approches qui sont testées, mises en œuvre dans d'autres pays de l'Union européenne, mais restent peu ou pas expérimentées en France. On peut citer par exemple : 1) des approches permettant d'améliorer la coordination spatiale des PSE, notamment favoriser le ciblage géographique ou obtenir des niveaux d'agrégation suffisants : le bonus collectif et les approches collectives où le paiement est versé à des groupes ; 2) des approches permettant de se rapprocher du consentement à recevoir des agriculteurs : appels à projets, enchères inversées<sup>26</sup>, etc. ; 3) des approches laissant plus de flexibilité aux agriculteurs : PSE à obligation de résultats. Les financements publics devraient pouvoir permettre de tester ces approches innovantes grâce aux PSE, innovations qui pourraient aussi alimenter la réflexion sur les MAEC par exemple. Il semble aussi pertinent que ces PSE soient également exemplaires, c'est-à-dire qu'ils respectent les bonnes pratiques développées dans le § 4.1.4. et qu'ils puissent servir de référence aux autres acteurs.

---

<sup>26</sup>L'approche des « enchères inversées », utilisée surtout au Royaume-Uni, a été testée avec un succès très mitigé par l'Agence de l'eau Artois-Picardie, mais reste potentiellement intéressante dans d'autres contextes français et avec des designs différents (Kuhfuss L., 2011)

## 5. Annexes

---

### 5.1. Glossaire

Ce glossaire rappelle les définitions des termes clés utilisés dans ce guide.

<b>Additionnalité</b>	Principe selon lequel les PSE doivent permettre d'aller au-delà d'une situation de référence précise, jugée inadéquate par le ou les financeurs des PSE. Les PSE doivent aller par ailleurs au-delà des obligations réglementaires et ne pas financer des restaurations/protection de services écosystémiques déjà prises en charge par d'autres programmes.
<b>Biens publics purs</b>	Il s'agit de biens ou de services dont on ne peut empêcher la consommation et l'usage (non-exclusion) et dont la consommation/l'usage par un acteur ne réduit pas celle de tout autre acteur (non-rivalité). C'est par exemple le cas de l'appréciation d'un paysage agricole.
<b>Conditionnalité</b>	Principe selon lequel le paiement n'est versé que si le résultat en matière de préservation ou restauration du bienfait environnemental est atteint. Dans les faits, ce principe est aussi traduit par la mise en œuvre d'actions que les agriculteurs n'auraient probablement pas mises en œuvre sans le dispositif, et qui vont au-delà des obligations réglementaires.
<b>Coût d'opportunité</b>	Mesure des bénéfices nets perdus par l'emploi d'une ressource dans une activité en comparaison à un emploi alternatif de cette ressource. Il s'agit ici souvent des coûts et des pertes de revenu liés au respect des engagements des PSE (p.ex. mise en place d'un couvert hivernal) en comparaison avec les pratiques usuelles des agriculteurs.
<b>Coût de transaction</b>	Ensemble des coûts préalables à la réalisation d'une transaction : recherche d'informations, établissement de contrats, coûts liés aux défaillances du marché, etc.
<b>Effets d'aubaine</b>	Les effets qui se seraient produits même si le dispositif n'avait pas été mis en place.
<b>Efficience</b>	La meilleure relation possible entre les ressources mobilisée et les résultats atteints vis-à-vis de l'objectif du dispositif
<b>Financeurs</b>	Les acteurs (privés ou publics) qui financent les paiements pour services environnementaux. Ils peuvent correspondre aux bénéficiaires des services écosystémiques, ou les représenter plus ou moins directement.
<b>Fournisseurs</b>	Les fournisseurs du service environnemental, qui sont ici des agriculteurs.
<b>Passager clandestin</b>	Un individu ou un groupe qui bénéficie de l'action d'autres acteurs économiques sans en supporter le coût.
<b>Proxy</b>	Indicateur indirect des résultats, qui permet de les approximer par des mesures en principe simples.

<b>Biens et services écosystémiques</b>	Les biens et services (les bienfaits) que les hommes peuvent tirer des écosystèmes, directement ou indirectement, pour assurer leur bien-être.
<b>Service environnemental</b>	Dans le secteur agricole, les services rendus par le détenteur du droit à exploiter les terres au travers de ses interventions et ses pratiques, qui contribuent à préserver ou améliorer les fonctions écologiques et ainsi à maintenir, voire restaurer, les services écosystémiques.
<b>teqCO<sub>2</sub></b>	Unité de mesure unifiée des différents gaz à effet de serre correspondant au pouvoir réchauffant global d'une tonne de dioxyde de carbone à l'horizon de 100 ans.

## 5.2. Références bibliographiques

Cour des Comptes européenne, 2011. L'aide agro-environnementale est-elle conçue et gérée de façon satisfaisante ? Rapport Spécial n°7/2011, 75 p. DOI : 10.2865/43589 available at :

[www.supagro.fr/capeye/wp-](http://www.supagro.fr/capeye/wp-content/uploads/reforme/Reforme2013/Articles_reforme_2013/Evaluation/Cour_des_comptes-audit_agroenvironnement.pdf)

[content/uploads/reforme/Reforme2013/Articles\\_reforme\\_2013/Evaluation/Cour\\_des\\_comptes-audit\\_agroenvironnement.pdf](http://www.supagro.fr/capeye/wp-content/uploads/reforme/Reforme2013/Articles_reforme_2013/Evaluation/Cour_des_comptes-audit_agroenvironnement.pdf)

Cullen P., Dupraz P., Moran J., Murphy P., O'Flaherty R., Odonogue C., O'Shea R., Ryan M. La conception de programmes agro-environnementaux : enseignements du passé et suggestions pour l'avenir. Agricultural economics society and European Association of Agricultural Economists (EAAE), 2018.

Duval L., Binet T., Dupraz P., Leplay S., Etrillard C., Pech M., Deniel E., Laustriat M., 2016. [Paiements pour services environnementaux et méthodes d'évaluation économique. Enseignements pour les mesures agro-environnementales de la politique agricole commune.](#), étude réalisée pour le ministère chargé de l'agriculture, Paris. Gaudefroy N., 2018. Les enjeux de la territorialisation du second pilier de la politique agricole commune. Étude des mesures à visée environnementale et climatique au regard de la transition agro-écologique. Ministère de la transition écologique et sociale. 71 p.

Information provenant des institutions, organes et organismes de l'Union européenne 2014C/204/01 « Lignes directrices de l'UE concernant les aides d'État dans les secteurs agricole et forestier et dans les zones rurales 2014-2020 »

Kuhfuss L., Menu M. F., Préget R. et Thoyer S, 2012. Une alternative originale pour l'allocation de contrats agro-environnementaux : l'appel à projets de l'Agence de l'eau Artois-Picardie. Pour 2012/1 (N° 213), pages 97 à 105

Levrel H. et al. 2012. Coût d'opportunité VS coût du maintien des potentialités écologiques : deux indicateurs économiques pour mesurer les coûts de l'érosion de la biodiversité. Nature, Sciences, Sociétés. Vol 20 16-29

Oréade-Brèche, 2016. Étude portant sur l'analyse des 20 mesures du FEADER, ASP

Pech M. Jegou K., 2019 : Mise en œuvre des PSE : Utilité d'un questionnaire juridico-économique ? Working Paper SMART-LERECO n°19-02

Pomade A., 2016. Les paiements pour services environnementaux contribuent-ils à l'émergence d'un « gradient de juridicité » ? Vertigo, disponible sur: <https://journals.openedition.org/vertigo/17084>

Poux X., Lumbroso S. (ASCA), Barbut L. (EPICES), 2014. Expériences innovantes intégrées et collectives de projets agro-environnementaux : recensement et analyse à visée prospective. Rapport final. MAA

Prager K. (2014). Agri-environmental collaboratives for landscape management in Europe

Schultz L., Folke C., Österblom H., Olsson P, (2015). Adaptive governance, ecosystem management, and natural capital. PNAS, vol. 112, no. 2, p. 7369-7374.

Villien C., Clauquin P. (2012). Les mesures agro-environnementales : complémentarités de l'approche territoriale et de l'approche « système d'exploitation ». Analyses n°47 2012, Centre d'Évaluation et de Prospective, MAA.

Westerink J., Buizer M., Santiago Ramos J., 2008. European lessons for Green and Blue Services in the Netherlands. PLUREL. Working Paper, Governance and Strategic Planning Scenarios, module 3. 26 p.

### 5.3. Listes des membres du CoPil

Nom, prénom	Fonction
Bazin Gilles	Professeur émérite à AgroParisTech
Bonnard Ludovic	Bureau Développement Agricole et Chambres d'agriculture (BDA), DGPE, MAA
Bour-Desprez Barbara	Conseil Général de l'Agriculture (CGAAER)
Bour-Poitrinal Emmanuelle	Présidente de la section Forêts, eaux et territoires. Conseil Général de l'Agriculture (CGAAER)
Bourdy Franck	Bureau Actions Territoriales (BAT), DGPE, MAA
Bouvatier Sébastien	Adjoint au Sous-directeur de la performance environnementale et de la valorisation des territoires chez Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation
Boy Aline	Adjointe au chef de projet "agro-écologie et développement de l'agriculture", DGPE, MAA
Buchheit Pauline	Bureau Eau, Sols et Économie Circulaire (BESEC), DGPE, MAA
Chatillon Dominique	Cheffe du service agricole, DDT de la Drôme
Chevassus-au-Louis Bernard	Président de Humanité et Biodiversité
Cortot Guillaume	Caisse des Dépôts et Consignations, CDC-Biodiversité
Dominiak Marion	Bureau Aides aux Zones Défavorisées et à l'Agro-environnement (BAZDA), DGPE, MAA
Doussan Isabelle	Directrice de recherche, Groupe de Recherche en Droit, Économie, Gestion (GREDEG), INRA, Nice
Fèvre Cécile	Bureau de l'Agriculture et de l'Alimentation (BAA), Commissariat Général au Développement Durable (CGDD), Ministère de la Transition Écologique et Solidaire (MTES)
Forget Vanina	Bureau de l'évaluation et de l'analyse économique, CEP, MAA
Fosse Julien remplacé par Aline Gremillet	Adjoint à la directrice du département développement durable et numérique, France Stratégie
Hardelin Julien	Bureau de la Prospective, de la Stratégie et de l'Intelligence Économique (BPSIE), CEP, MAA
Hernandez-Zakine Carole	Directrice de projet, Agrosolutions
Laurans Yann	Directeur du programme Biodiversité, IDDRI
Le Laurent Gregory	Bureau de l'Agriculture et de l'Alimentation (BAA), Commissariat Général au Développement Durable (CGDD), Ministère de la Transition Écologique et Solidaire (MTES)
Levrel Harold	Économiste de l'environnement, chercheur au CIRAD, Professeur à AgroParisTech
Longhi Marc	Bureau Actions Territoriales (BAT), DGPE, MAA
Midler Estelle	Bureau de l'évaluation et de l'analyse économique, CEP, MAA
Mondot Marion	Bureau Actions Territoriales (BAT), DGPE, MAA
Pion Isabelle	Bureau du Changement Climatique et Biodiversité (BCCB), DGPE, MAA
Saulnier Jonathan	Adjoint au chef du Service Régional d'Économie Agricole (SREA), DRIAIF Île-

	de-France
Sicard Louis	Chargé d'études Qualité de l'eau, Département Politique et Action Agri-environnementales, Chambres d'Agriculture France (APCA)
De Talhouët Marine	Bureau Union Européenne (BUE), DGPE, MAA
Vaissière Charlotte	Anne- Chercheure au Laboratoire Écologie, Systématique, Évolution (ESE), CNRS, Orsay

## 5.4. Liste des personnes consultées pour les études de cas

Prénom, Nom	Fonctions
<b>Climat Local / Pierre Fabre</b>	
Alexandre Panel	Responsable Gestion & Animation Botanical Expertise Pierre Fabre Pôle Actifs Végétaux
Claire Terlier	Directrice Marketing Stratégie & Développement Laboratoires Dermatologiques A-DERMA
Julien Lavaud	Associé Gérant de Climat Local (ex-Carbone Local)
Alexandra Désirée	Chargée de projets, Arbres et Paysages d'Autan
<b>Écométhane (Bleu-Blanc-Cœur/Pays de Fougères)</b>	
Bruno Delamarche	Directeur du pays de Fougères
Nathalie Kerhoas	Directrice Association Bleu-Blanc-Cœur
Pierre Weil	Président Association Bleu-Blanc-Cœur
Jean-Pierre Pasquet	Co-Président Association Bleu-Blanc-Cœur
Bérengère Girard	Responsable de communication Association Bleu-Blanc-Cœur
Franck Torel	Éleveur
Florent Bernard	Éleveur
<b>Haiecoboïs</b>	
Valérie Lettelier	Animatrice association Haiecoboïs, mise à disposition par la CUMA Ecovaloris
Thierry Courtil	Président Haiecoboïs
Jean Louis Julien	Ancien président, administrateur Haiecoboïs
Antoine Aubry	Président de la CUMA Ecovaloris
Céline Hervé	Chargée de mission énergie Direction du développement durable des territoires – Service de l'agriculture et de la transition écologique - Conseil départemental de la Manche Cheffe de Service de l'agriculture et de la transition écologique - Conseil départemental de la Manche
Valérie Balaguer	Boisement au sein des CRA Normandie
Emilie Chairon	Juriste spécialisé sur les questions environnementales, CRA Normandie
Felix Simonet	Conseiller en gestion du bocage et biodiversité CA Manche
Eddy Cléran	Éleveur GAEC Patoyère, adhérent Haiecoboïs
Antoine LECOEUR	
<b>Lons-Le-Saunier</b>	
Christine Combes	Chargée de mission environnement, commune de Lons-le-Saunier
M. Lançon	Élu en charge de l'environnement, commune de Lons-le-Saunier
Noël Chalumeau	Agriculteur
Romain Mouillot	Agriculteur
<b>MEL</b>	
Mélanie Lotte	Chargée de développement territorial- mission agriculture, Métropole européenne lilloise

