

Les paiements pour services environnementaux en agriculture : pourquoi s'y intéresser et comment les déployer ?

Les paiements pour services environnementaux (PSE) en agriculture sont des instruments économiques qui rémunèrent les agriculteurs pour les actions qu'ils engagent volontairement afin de restaurer et protéger les écosystèmes. Ils complètent la palette d'outils (réglementation, fiscalité, normes privées, etc.) répondant aux défis de la transition agro-écologique. Dans ce contexte, le ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation a commandé une étude sur les actions à mettre en place pour amplifier l'usage local des PSE¹. L'analyse de 12 dispositifs, en France et en Europe, a débouché sur la rédaction de guides méthodologiques pour aider les acteurs privés et publics à savoir dans quels cas recourir aux PSE et quelles bonnes pratiques adopter. Cette note présente les principaux enseignements de ce travail.

Les paiements pour services environnementaux (PSE) en agriculture attirent de plus en plus l'attention des acteurs privés, des collectivités territoriales et de l'État. Ils sont perçus comme des instruments pouvant accompagner la transition agro-écologique et ainsi contribuer à répondre aux défis du changement climatique, des pollutions diffuses, de l'effondrement de la biodiversité, etc.

Il existe au moins une soixantaine de dispositifs de PSE en France. Ces expériences permettent aujourd'hui d'engager une réflexion sur l'intérêt des PSE et sur les bonnes pratiques pour les construire et les gérer de manière efficace. Dans ce contexte, le ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation a lancé, en 2018, une étude réalisée par Lise Duval, Oréade-Brèche, Vertigo Lab et l'Inra. Elle visait à produire trois guides opérationnels destinés aux acteurs privés, aux collectivités territoriales et à l'État qui souhaiteraient déployer des PSE. Ces guides cherchent à répondre aux questions suivantes : que sont exactement les PSE et pourquoi s'y intéresser ? Comment favoriser leur développement ? Comment construire des dispositifs fonctionnels ? Quelles ressources financières mobiliser en priorité ? Comment ensuite gérer le dispositif ?

Les guides partent de l'expérience concrète d'acteurs ayant établi des PSE. Dix cas français

ont été étudiés, complétés par deux cas européens illustrant des approches encore peu développées dans notre pays.

Cette note rappelle d'abord ce que sont les PSE et leur intérêt. Elle présente ensuite les situations dans lesquelles il est pertinent ou non de les mobiliser, et les 10 principales bonnes pratiques à mettre en œuvre. Enfin, elle décrit les rôles respectifs des acteurs privés, des collectivités territoriales et de l'État dans le déploiement attendu des PSE.

1 - Les paiements pour services environnementaux : des instruments pour la transition agro-écologique

Les PSE contribuent à répondre aux nombreux défis environnementaux auxquels l'agriculture est aujourd'hui confrontée. Après en avoir proposé une définition, seront présentés leurs intérêts pour différents types d'acteurs publics ou privés, et pour les agriculteurs.

Une définition simple

Les PSE rémunèrent les agriculteurs pour des actions contribuant à restaurer ou à maintenir des écosystèmes dont la société tire des avantages, appelés « services écosystémiques ».

Ils engagent d'un côté des financeurs, en principe les bénéficiaires directs des services produits (des entreprises ou individus, parfois représentés par des associations ou des acteurs publics), et de l'autre des agriculteurs, fournisseurs d'un service environnemental².

La relation entre les financeurs et les fournisseurs peut nécessiter des intermédiaires pour gérer le dispositif, contrôler le respect des engagements des fournisseurs, leur apporter un appui technique, prendre en charge l'animation du dispositif, etc. L'encadré 1 illustre le fonctionnement d'un PSE, proche d'un dispositif réel porté par l'association Haiecobois.

1. Duval L., Martin I., Binet T., Colle A., Dupraz P. et Pech M., 2020, *Favoriser le déploiement de paiements pour services environnementaux en agriculture*, rapport d'étude pour le ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation : <https://agriculture.gouv.fr/les-paiements-pour-services-environnementaux-en-agriculture>.

2. Pour plus d'information sur la définition des paiements pour services environnementaux, voir Duval L. *et al.*, 2016, *Paiements pour services environnementaux et méthodes d'évaluation économique* : <https://agriculture.gouv.fr/telecharger/81881?token=8effe87b48bf4b6169840624f75092e9>.

En pratique, les PSE regroupent un ensemble de dispositifs répondant à des critères de base³. Le premier est que l'engagement de l'agriculteur qui fournit le service environnemental doit être volontaire. Le deuxième critère (l'identification) établit que le service écosystémique ou le bouquet de services écosystémiques concernés par le service environnemental doivent être bien identifiés. Le troisième concerne la conditionnalité, selon laquelle le paiement n'est versé que si le résultat en matière de préservation ou de restauration du bienfait environnemental est atteint, ce qui suppose un contrôle des résultats ou des pratiques. Le quatrième (l'additionnalité) stipule que les PSE doivent améliorer l'évolution de l'écosystème par rapport à un scénario sans intervention appelé « 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. Enfin,

dernier critère, l'engagement volontaire des fournisseurs nécessite un niveau de paiement suffisamment incitatif, pouvant prendre différentes formes et intégrer des avantages immatériels (amélioration de l'image par exemple). En pratique, les dispositifs de terrain respectent les deux premiers critères, mais leur degré de conformité avec les trois suivants diffère.

Les PSE ne sont pas définis de façon législative, mais reposent sur des contrats de droit privé lorsque toutes les parties sont privées, de droit public dans le cas contraire. Lorsque des financements publics sont mobilisés, ces dispositifs entrent dans le cadre des aides à l'agriculture et doivent respecter la législation des *de minimis* agricoles⁴, relever du régime des aides notifiées, ou encore correspondre à un dispositif défini dans la Politique agricole commune (PAC). Un acheteur public peut également établir un appel d'offres de marché public de services intégrant des

services environnementaux, celui-ci étant alors soumis à la taxe sur la valeur ajoutée.

Des instruments répondant à des enjeux multiples

Les acteurs publics (l'État et ses services et agences, les collectivités territoriales) s'intéressent aux PSE car ils permettent d'accompagner la transition agro-écologique (ex : dispositif Écométhane en Bretagne, qui vise à réduire les émissions de gaz à effet de serre des troupeaux laitiers). Ils répondent aussi à des problématiques environnementales propres à leurs territoires d'intervention (ex : protection des haies bocagères de la Manche dans le cadre d'Haiecoboïs) et peuvent permettre de réduire leurs coûts d'intervention (ex : baisse du coût de traitement de l'eau potable pour la commune de Lons-le-Saunier).

Les entreprises privées non agricoles peuvent elles aussi voir dans les PSE des outils essentiels. Au-delà de leurs effets environnementaux, ces PSE contribuent à garantir la viabilité des entreprises dont l'activité repose sur des services écosystémiques, comme les dispositifs mis en place pour garantir la qualité de l'eau des sources privées. Ils aident aussi à renforcer les liens avec les agriculteurs fournisseurs, voire à stabiliser l'approvisionnement et améliorer la traçabilité pour les groupes agroalimentaires. Ils participent également aux politiques de responsabilité sociale et environnementale des entreprises (RSE).

Les agriculteurs fournisseurs y trouvent quant à eux des possibilités de rémunération et des manières d'engager leur exploitation dans la transition agro-écologique. Les PSE leur permettent aussi de mieux s'adapter aux évolutions réglementaires.

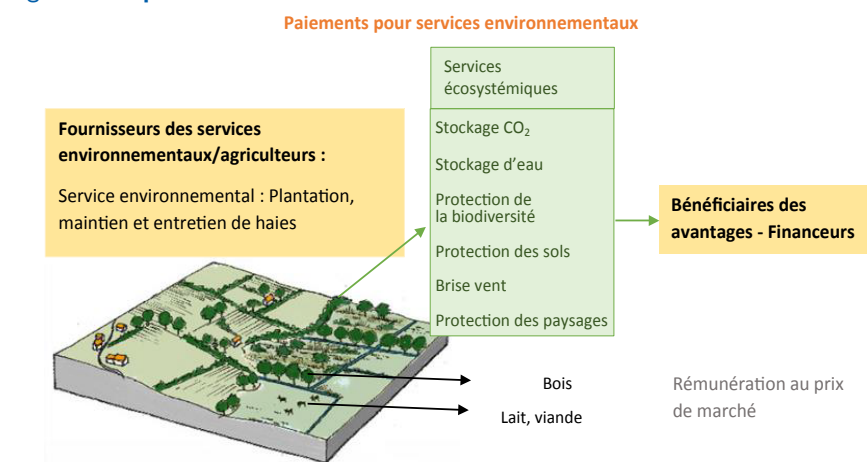
Encadré 1 - Exemple du fonctionnement d'un PSE : le dispositif Haiecoboïs en Normandie

Le dispositif Haiecoboïs vise à rémunérer les agriculteurs s'engageant dans la plantation et l'entretien durable de haies en Normandie. La figure 1 illustre le fonctionnement de ce PSE. L'agriculteur vend à des financeurs des biens agricoles (ici du lait, de la viande et du bois), sur le marché, mais également des services environnementaux (générés par l'entretien durable des haies bocagères), par exemple la protection de paysages. Pour ce faire, il doit respecter des critères précis établis conjointement par le collectif d'agriculteurs et les financeurs.

Dans ce dispositif, les fournisseurs sont les agriculteurs membres de l'association Haiecoboïs, majoritairement des éleveurs. Ils s'engagent à entretenir leurs haies selon un plan de gestion durable, établi par la Chambre d'agriculture ou le Parc naturel régional des

Marais du Cotentin et du Bessin, qui ont un rôle d'appui technique. Ils font appel aux services de la CUMA Écovaloris (Coopérative d'utilisation de matériel agricole), qui a investi dans du matériel de déchiquetage et réalise l'entretien des haies. Les financeurs du service environnemental sont les acheteurs de bois déchiqueté et de bois plaquettes vendus par l'association Haiecoboïs, en majorité des collectivités territoriales ayant investi dans des chaudières à bois. Elles acceptent de se fournir auprès d'Haiecoboïs à un prix supérieur au prix du marché, pour valoriser le fait que le bois est issu du bocage et entretenu durablement. L'association Haiecoboïs a un rôle d'intermédiaire entre les agriculteurs et les financeurs. C'est l'existence du plan de gestion durable et du surprix qui fait de ce dispositif un PSE.

Figure 1 - Dispositif de PSE Haiecoboïs



Source : auteurs (coupe paysagère extraite de www.paysages.loire-atlantique.gouv.fr)

3. Wunder S., 2011, *Payments for environmental services: institutional preconditions in developing countries*, communication à la conférence internationale "Payments for ecosystem services and their institutional dimensions", CIVILand, Berlin, 10-12 novembre, 22 p. Muradian R., Corbera E., Pascual U., Kosoy N., May P. H., 2010, "Reconciling theory and practice: An alternative conceptual framework for understanding payments for environmental services", *Ecological Economics* (69), pp.1202-1208.

4. Conformément aux articles 107 et 108 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, les aides d'État ne sont considérées comme compatibles avec le marché commun que si elles sont notifiées et approuvées (régime des aides notifiées) ou si elles sont mises en œuvre dans le cadre d'un règlement d'exemption et enregistrées comme telles. Cependant, la Commission européenne considère les aides de faible montant comme n'étant pas susceptibles de fausser la concurrence. Elles s'inscrivent donc dans un régime particulier : le régime de *de minimis*. Pour plus de détails se référer à : <https://agriculture.gouv.fr/regimes-daides-detat-regimes-en-vigueur-et-projets-de-notification-ou-dinformation-la-commission>.

2- Les conditions nécessaires pour garantir les résultats environnementaux des PSE

Les guides méthodologiques établis dans le cadre de cette étude proposent une démarche en trois phases pour construire et mettre en place des PSE. La première phase, qui consiste à explorer la pertinence et la faisabilité du PSE, nécessite de mobiliser des outils de recherche, de diagnostic territorial et des arbres de décision. Si elle est concluante, les acteurs peuvent se lancer dans la deuxième phase, visant à définir et tester le dispositif. Celle-ci pourra conduire à des réajustements avant d'engager la troisième phase, celle du déploiement et du suivi.

Des instruments pertinents sous certaines conditions

D'autres outils que les PSE peuvent répondre aux enjeux environnementaux. Par exemple, la commune de Lons-le-Saunier aurait pu choisir d'installer une usine de traitement des eaux au lieu d'encourager les agriculteurs situés dans la zone de captage à changer leurs pratiques en les rémunérant. Il est donc important de commencer la réflexion en déterminant

dans quels cas la mobilisation d'un PSE est pertinente (figure 2). Deux conditions doivent en particulier être réunies : l'existence de financeurs disposés à payer un montant suffisant pour décider les fournisseurs à s'engager ; des moyens techniques connus pouvant être mis en œuvre par les agriculteurs pour répondre à l'enjeu environnemental.

Les 10 principales bonnes pratiques pour établir et gérer un PSE

Les guides détaillent un ensemble de bonnes pratiques, dont 10 paraissent essentielles. Nous nous contentons de les lister ci-dessous :

- Investir suffisamment de temps et d'expertise dans la phase exploratoire de montage, pour vérifier que les PSE sont bien la réponse adaptée à l'objectif environnemental, pour approfondir la compréhension des liens entre pratiques agricoles et écosystèmes, et déterminer le niveau de paiement adéquat.
- Concevoir le PSE comme un outil au service d'un projet de territoire ayant un objectif agro-environnemental clair et explicite : l'articuler avec les stratégies d'aménagement du territoire et mobiliser d'autres instruments complémentaires (aide à l'investissement, animation, conseil technique, etc.).

- Impliquer, dans le montage, les agriculteurs fournisseurs, des représentants extérieurs comme les chambres d'agriculture, des financeurs potentiels, mais également des acteurs environnementaux qui pourront garantir le maintien d'une ambition environnementale forte.

- Partir d'une compréhension fine de la problématique environnementale et proposer une méthode de suivi des résultats environnementaux (indicateurs fiables et simples à mesurer), utiliser ces deux éléments pour définir les caractéristiques du contrat (engagement de moyens ou engagement sur des résultats, niveau de paiement, durée, etc.).

- Avoir des contrats écrits, stipulant les engagements des parties, notamment des fournisseurs (dispositifs de suivi des résultats déclenchant le paiement, modalités de paiement, etc.), les actions en cas de non-respect des engagements, et les clauses de révision et de reconduction.

- Établir des dispositifs pouvant être financés sur une durée suffisante pour atteindre les résultats environnementaux attendus, et prévoir dès leur conception comment clore les dispositifs tout en garantissant que leurs résultats perdurent. Plusieurs approches sont envisageables : intégration dans le prix de marché par la construction d'un label, mise en place de réglementations ou de normes privées, outils fonciers tels que des obligations rurales environnementales, etc.

- Respecter des règles de transparence au sein des dispositifs, entre fournisseurs, financeurs et intermédiaires, notamment en ce qui concerne la gouvernance, les flux financiers et les résultats atteints.

- Choisir une structure gestionnaire pérenne et adaptée, c'est-à-dire ayant les compétences techniques nécessaires et couvrant le territoire géographique de l'intervention. Il est parfois opportun de créer une structure spécifique.

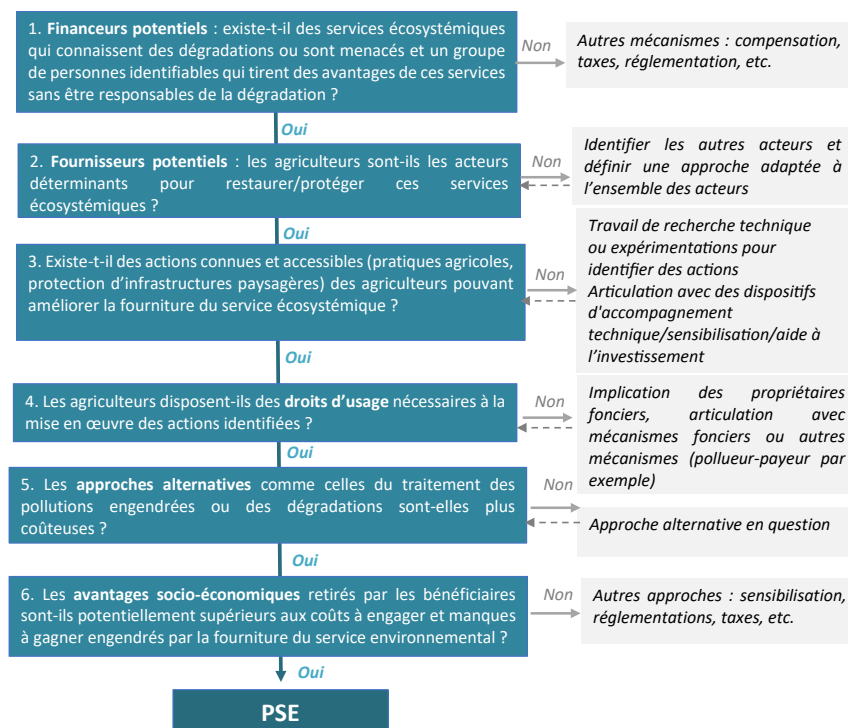
- Tester le dispositif à petite échelle avec des fournisseurs intéressés, avant de l'étendre, notamment pour avoir des résultats à montrer et ainsi engager plus facilement des financeurs et des fournisseurs à plus large échelle.

- S'assurer de l'additionnalité des PSE, en phases de construction et de suivi, au travers de scénarios contrefactuels et grâce à un protocole de suivi-évaluation dans lequel les fournisseurs seront impliqués.

3 - Rôles des acteurs publics et privés pour le déploiement des PSE

Les acteurs publics et privés peuvent encourager le déploiement de PSE d'au moins deux manières : en suscitant un contexte porteur et en les finançant. Les auteurs du rapport formulent plusieurs recommandations à cet égard.

Figure 2 - Arbre de décision sur la pertinence de recourir à un PSE



Source : extrait de Duval et al., 2019, *Guide à destination des collectivités territoriales : déployer des paiements pour services environnementaux en agriculture*, p. 17, d'après Engel S., 2016, "The devil in the detail: a practical guide on designing payments for environmental services", *International review of environmental and resource economics*, 9, pp 131-137.

Créer un cadre favorable

Les PSE étant encore peu déployés en France, un environnement favorable à leur expérimentation et à leur évaluation devrait être créé. L'État a un rôle majeur à jouer en la matière. Pour commencer, il lui reviendrait d'assurer la complémentarité et la cohérence des instruments de politique agro-environnementale.

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

Il est également attendu des acteurs étatiques qu'ils produisent et diffusent les bonnes pratiques et s'assurent de leur prise en compte dans les dispositifs mobilisant des financements publics. L'État pourrait aussi informer et appuyer les acteurs publics et privés, notamment sur les obligations réglementaires environnementales, les financements, les outils complémentaires à mobiliser avec les PSE, les références existantes en matière d'indicateurs ou de niveau de paiement, etc.

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

Les collectivités territoriales ont également un rôle majeur à jouer dans la création d'un contexte favorable à l'expérimentation des PSE et à leur évaluation. En premier lieu, elles pourraient financer des travaux pour identifier les causes des dérèglements des fonctions écologiques des territoires, leurs enjeux environnementaux clés et les services écosystémiques faisant l'objet de PSE. Ces travaux devraient être rendus publics, notamment pour les acteurs des territoires. En parallèle, elles pourraient financer des formations et des expérimentations visant à mieux diffuser les actions que peuvent engager les agriculteurs pour protéger et restaurer les fonctions écosystémiques. Par exemple, la Commune de Lons-le-Saunier finance des formations et des études pour mieux repérer

les pratiques agro-écologiques favorables à la protection de l'eau ; elle soutient également les démarches des agriculteurs « pilotes » pouvant entraîner des pairs.

Les collectivités territoriales pourraient également mieux articuler leurs interventions. Pour cela, elles devraient orienter leurs budgets vers des instruments favorisant le changement de pratiques et informer sur les dispositifs existants. Par exemple, le dispositif Haieco Bois fonctionne parce que les agriculteurs, au travers de la CUMA Écovaloris, ont pu mobiliser des aides à l'investissement pour, entre autres, acquérir du matériel de déchetage du bois et construire des plates-formes de séchage.

Comme l'État, les collectivités pourraient favoriser la confiance des financeurs, en garantissant la qualité des interventions, et en leur donnant un cadre facilitant l'investissement privé. En effet, elles sont souvent les mieux outillées pour garantir l'efficacité environnementale des PSE (cohérence des actions et suivi des indicateurs pertinents). Par exemple, une entreprise privée qui souhaite financer des plantations d'arbres en milieu agricole, dans le cadre de sa RSE, trouvera dans un programme régional comme *Breizh 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 apportera le soutien technique pour la mise en place et le suivi des plantations, et pour documenter les bienfaits des actions ainsi cofinancées.

Enfin, les collectivités territoriales pourraient faciliter l'accès au foncier et l'échange de parcelles. En effet, le parcellaire peut créer des contraintes à la mise en œuvre de certaines pratiques favorables à l'environnement, comme le maintien des pâtures et des haies. Les collectivités territoriales peuvent également participer à des opérations d'acquisition de foncier agricole, dans des zones stratégiques, pour garantir la production de services environnementaux, notamment en mobilisant les « obligations réelles environnementales »⁵.

Financer des PSE

Le financement des PSE relève de l'intervention d'acteurs privés et publics, souvent conjointement. L'inventaire des dispositifs existants en France, réalisé dans l'étude, montre que 39 % d'entre eux font l'objet de cofinancements public-privé, et 32 % sont financés en totalité par des acteurs privés. Le cofinancement est fructueux car les acteurs privés ont souvent des moyens financiers et humains limités pour se lancer dans le montage complet d'un dispositif. Ils viennent plus facilement financer des dispositifs existants.

Les pouvoirs publics peuvent donc utilement financer les phases de montage et d'expérimentation de dispositifs qui, s'ils sont efficaces, attireront par la suite des financements privés. Ils peuvent également

financer des dispositifs innovants et exemplaires servant de référence à d'autres, par exemple des tests de paiements basés sur des résultats plutôt que sur des pratiques, des dispositifs collectifs, des dispositifs mobilisant des bonus d'agrégation permettant la coordination de groupes d'agriculteurs. Enfin, les financements privés ne pouvant répondre à toutes les problématiques environnementales des territoires, l'intervention des pouvoirs publics reste nécessaire.

*

L'étude montre que les PSE font partie de la palette d'instruments pouvant intéresser les acteurs privés et publics pour répondre à des enjeux environnementaux locaux et accompagner la transition agro-écologique des territoires. Cependant, leur construction nécessite des moyens financiers et humains importants. Il est donc essentiel, avant de se lancer dans le montage de PSE, de vérifier qu'ils sont les instruments les plus pertinents pour répondre aux défis identifiés, dans le pas de temps voulu et de manière efficace. Grâce à l'étude réalisée, l'État, les collectivités territoriales et les acteurs privés disposent désormais de guides méthodologiques pour les accompagner dans cette réflexion.

L'étude montre aussi que peu d'expérimentations ont été menées en France sur des dispositifs de PSE collectifs ou à obligation de résultats. Il serait donc intéressant de soutenir de telles initiatives innovantes, de suivre leur développement et de mesurer leurs performances.

Lise Duval, Consultante indépendante
Isabelle Martin, Oréade-Brèche
Thomas Binet, Amélie Colle, Vertigo Lab
Pierre Dupraz, Michel Pech, INRAe
Franck Bourdy, Estelle Midler, CEP

Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation
Secrétariat Général
Service de la statistique et de la prospective
Centre d'études et de prospective
3 rue Barbet de Jouy
75349 PARIS 07 SP
Sites Internet : www.agreste.agriculture.gouv.fr
www.agriculture.gouv.fr

Directrice de la publication : Corinne Prost

Rédacteur en chef : Bruno Héroult
Mel : bruno.herault@agriculture.gouv.fr
Tél. : 01 49 55 85 75

Composition : SSP
Dépôt légal : À parution © 2020

5. Ce dispositif permet au propriétaire d'une parcelle de mettre en place une protection environnementale attachée à ce bien.