



MINISTÈRE
DE LA TRANSITION
ÉCOLOGIQUE,
DE L'ÉNERGIE, DU CLIMAT
ET DE LA PRÉVENTION
DES RISQUES

*Liberté
Égalité
Fraternité*

Bilan de la 1^{ère} phase de l'évaluation de l'expérimentation des Paiements pour Services Environnementaux (PSE) publics

Novembre 2024



Les éléments présentés dans ce document de synthèse sont issus du rapport d'évaluation du dispositif des PSE effectué par le consortium CERESCO-Envylis pour le compte du ministère de la transition écologique. Il s'agit de la première phase d'évaluation du dispositif.

Les PSE étudiés sont ceux mis en place par le ministère de la transition écologique. D'autres dispositifs pouvant être considérés comme des PSE publics existent en France (notamment le régime d'aide porté par Eau de Paris) mais ne font pas partie de l'évaluation.

Abréviations

AAC : Aire d'Alimentation de Captage

AB : Agriculture Biologique

CAB : Aide à la conversion en Agriculture Biologique

AEAG : Agence de l'Eau Adour-Garonne

AEAP : Agence de l'Eau Artois-Picardie

AERM : Agence de l'Eau Rhin-Meuse

AERMC : Agence de l'Eau-Rhône Méditerranée-Corse

AESN : Agence de l'Eau Seine-Normandie

CGDD : Commissariat Général au Développement Durable

DGALN : Direction Générale de l'Aménagement, du Logement et de la Nature

Ha : Hectare

MTECT : Ministère de la Transition Ecologique et de la Cohésion des Territoires

MAB : aide au maintien en Agriculture Biologique

MAEC : Mesure Agroenvironnementale et Climatique

MASA : Ministère de l'Agriculture et de la Souveraineté Alimentaire

PSE : Paiements pour Services Environnementaux

SAU : Surface Agricole Utile

SDAGE : Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux

Table des matières

- 1. CONTEXTE DE L'EXPERIMENTATION DES PSE PUBLICS.....6
- 2. EVALUATION DU DÉPLOIEMENT DES PSE PUBLICS.....7
- 3. BILAN DE L'ÉVALUATION DES CRITERES.....11
 - 3.1 PERTINENCE.....11
 - 3.2 COHERENCE INTERNE.....12
 - 3.3 COHERENCE EXTERNE.....12
 - 3.4 EFFICACITE PRESSENTIE.....13
 - 3.5 EFFICIENCE.....14
- 4. RECOMMANDATIONS.....15-16
- 5. PERSPECTIVES.....17

1

CONTEXTE DE L'EXPERIMENTATION DES PSE PUBLICS

Dans le cadre du Plan biodiversité présenté en juillet 2018 et de sa mesure 24, **une expérimentation de paiements pour services environnementaux à destination des agriculteurs a été lancée depuis 2020**. Elle a pour objectif de valoriser des pratiques agricoles favorables à l'environnement sur la base de financements des agences de l'eau (150 M€ puis 170M€ sur la période 2020-2024).

Le dispositif a été élaboré par le ministère de la transition écologique (travail conjoint du CGDD et de la DGALN) en lien avec les agences de l'eau. Il propose une nouvelle logique de rémunération pour les agriculteurs, fondée sur une valorisation des services environnementaux rendus. L'expérimentation relève d'un régime d'aide d'État notifié qui a été approuvé par la Commission européenne en février 2020.

Les enjeux de reconquête de la biodiversité et de préservation des ressources en eau au moyen de la mise en œuvre de pratiques agroécologiques et de maintien des milieux font partie des attendus du dispositif dès sa création. Le dispositif des PSE a été conçu pour couvrir l'ensemble des enjeux environnementaux par un découplage des actions dans une véritable logique systémique.

L'appréciation de la performance environnementale des exploitations agricoles est mesurée chaque année via un système d'indicateurs, construit par le porteur de projet en se référant ou non à des indicateurs nationaux. Cette approche permet d'adapter les résultats à atteindre en fonction des spécificités territoriales, liées aux types d'agriculture présents ou à la nature des enjeux environnementaux locaux.

La logique de rémunération d'un agriculteur est fondée sur le niveau de pratiques ou le résultat atteint et observé chaque année sur la totalité de l'exploitation. La rémunération accordée permet tout à la fois de reconnaître et valoriser les services rendus par le maintien et la gestion durable de l'existant (prairies permanentes, haies...) et les services liés à la transition écologique de l'exploitation (évolution du système de production, création de haies...).

2 ÉVALUATION DU DÉPLOIEMENT DES PSE PUBLICS

Nombre de projets PSE

Il y a actuellement 113 projets PSE lancés dans le cadre du dispositif MTECT notifié en février 2020 et engagés financièrement par les 6 agences de l'eau métropolitaines avant le 31/12/2022. Le nombre de projets diffère entre les bassins (Figure 1 Répartition des PSE selon les agences de l'eau) et entre les régions.

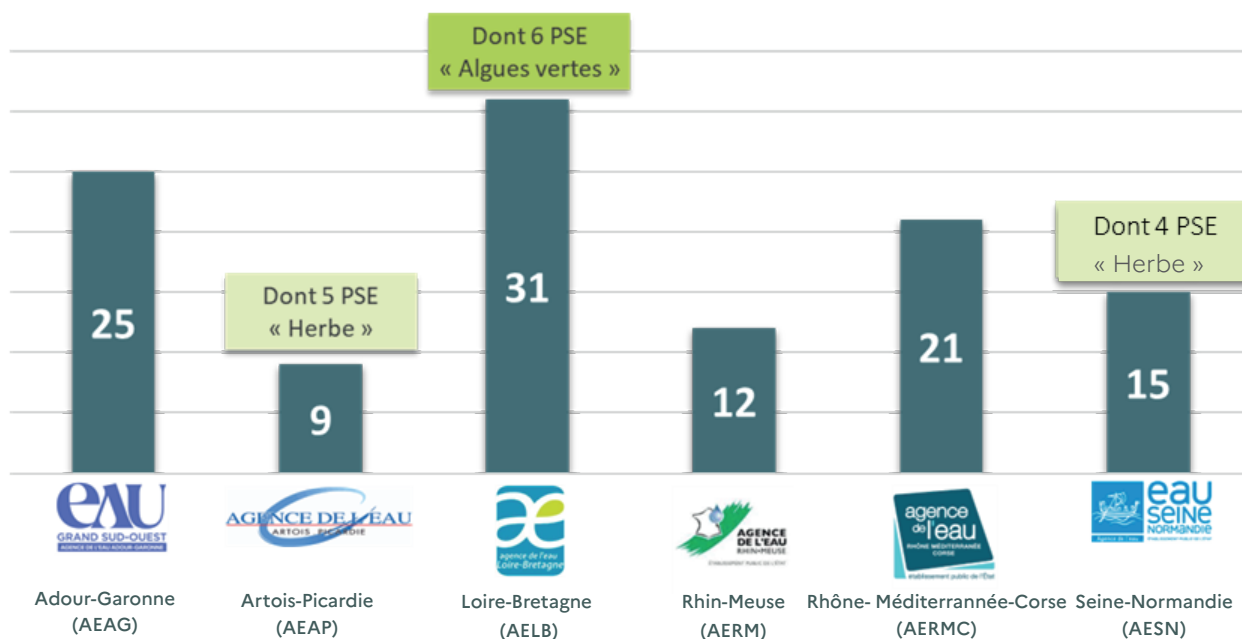


Figure 1 Répartition des PSE selon les agences de l'eau

Nombre d'exploitations et surfaces engagées

On dénombre entre 1 et 159 exploitations engagées par projet PSE, et **la taille médiane des projets est de 20 exploitations**.

Au total, **3 041 exploitations se sont engagées** dans le cadre du PSE notifié par le MTECT avant le 31/12/2022. Le PSE touche donc environ **1% des exploitations de France métropolitaine**.

Cela représente 278 684 ha de surfaces engagées entre 2019 et 2022 sur l'ensemble du territoire métropolitain, soit 1% de la SAU totale (27 millions d'ha). Par comparaison, les surfaces engagées en MAEC, hors CAB et MAB en 2020 correspondent à 5,6% de la SAU (1,6 millions d'ha). La médiane est de **1 945 ha engagés par projet** à l'échelle nationale. La **variabilité** de cet indicateur est encore une fois très grande, de 5 à 15 408 ha engagés par projet.

La part des exploitations engagées (taux d'engagement des exploitations sur l'ensemble des exploitations ayant au moins une parcelle sur l'emprise PSE) sur les territoires présente également une grande variabilité d'un bassin à un autre, allant de 100% des exploitations à moins de 1%. **En moyenne, sur un territoire déployant un PSE, 1 agriculteur sur 5 s'y est engagé (toutefois parfois tous les agriculteurs de ce même territoire ne sont pas éligibles au dispositif)**.

En France, la **part d'exploitations engagées en agriculture biologique dans les projets PSE est de 9%**. Sur environ la moitié des projets, on ne recense pas d'exploitations engagées qui sont également en agriculture biologique.

Porteurs de projets

Ces 113 projets PSE sont portés par **107 porteurs de projet** (Figure 2 Répartition des types de porteurs de projets par agence de l'eau). On y dénombre une majorité de syndicats des eaux (40%), suivis par les intercommunalités (37%) et les Parcs Naturels Régionaux (17%).

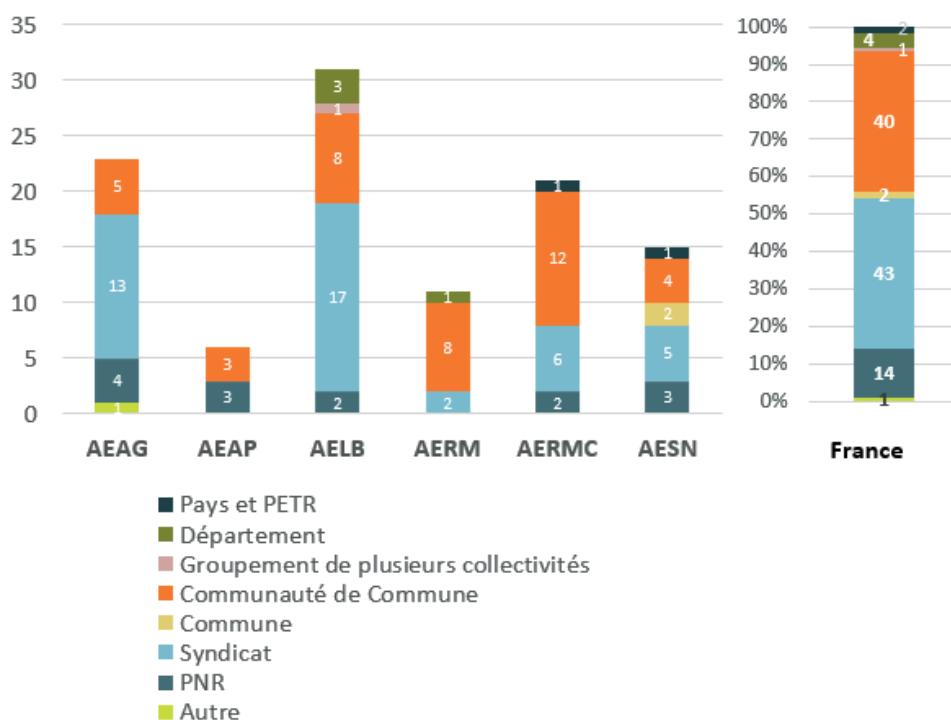


Figure 2 Répartition des types de porteurs de projets par agence de l'eau

Enjeux environnementaux visés dans les projets PSE

Chaque projet doit définir ses enjeux prioritaires. L'enjeu « **eau captage** » est majoritaire sur les agences Loire-Bretagne, Rhin-Meuse, Rhône-Méditerranée-Corse et Seine-Normandie avec plus de 60% des projets PSE le définissant comme enjeu principal.

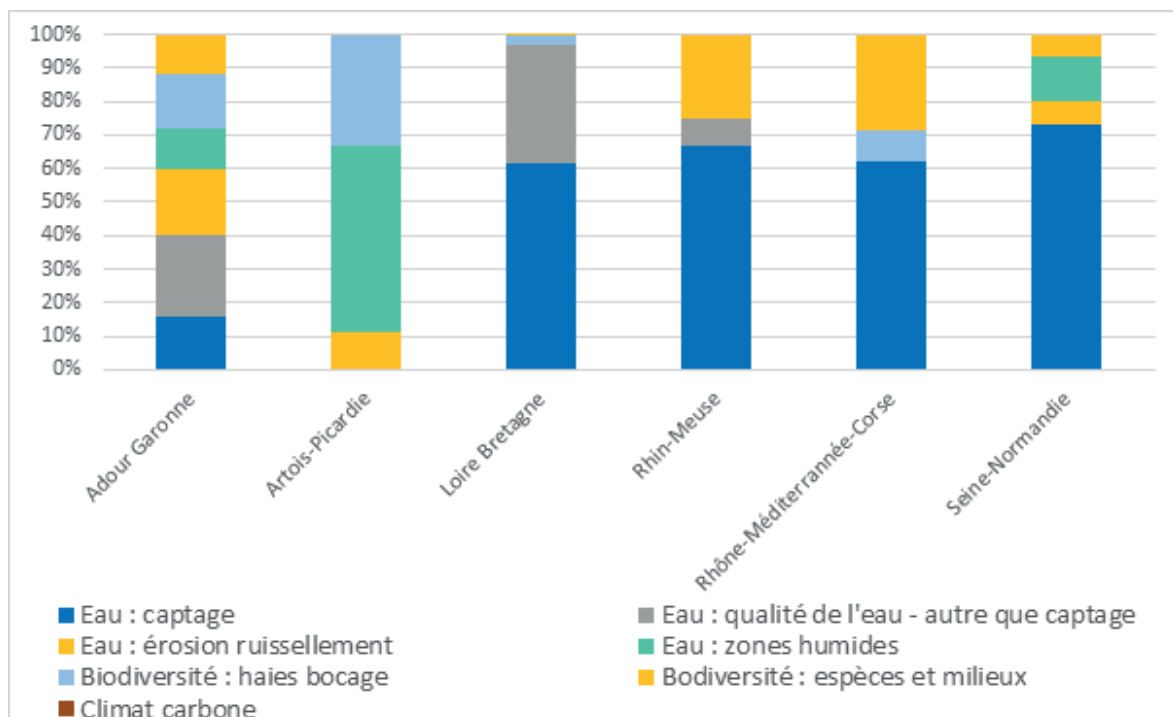


Figure 3 Enjeu principal poursuivi dans les projets PSE par bassin

Budget

Par projet : début 2023, ce sont **131,7 M€ engagés sur 5 ans** pour la rémunération directe des exploitations. Les agences de l'eau ont appuyé l'émergence des projets (3 M€) mais également l'animation des territoires déployant les PSE (10 M€), sachant néanmoins que certaines animations étaient d'ores et déjà existantes.

Par agriculteur : les budgets de rémunération directe pour les agriculteurs, sans compter les dépenses liées à la mise en œuvre des PSE (instruction, contrôle, accompagnement technique), sont en médiane sur la France de **170 000 € par projet par an** avec une grande variabilité entre les projets. Les **montants moyens annuels par ha par agriculteurs sont compris en grande partie entre 75 €/ha et 125 €/ha**.

Indicateurs

Le nombre d'indicateurs varie entre 2 et 6 par projets. Certaines agences de l'eau ont rendu obligatoire l'utilisation de certains indicateurs, c'est le cas de l'agence de l'eau Adour-Garonne et de l'agence de l'eau Rhône-Méditerranée-Corse.

Dans le cadre des 113 projets PSE, les indicateurs les plus utilisés concernent :

- la réduction des usages d'herbicides et la gestion de l'azote ;
- les prairies ;
- la couverture des sols.

On recense **57 projets incluant un indicateur sur les haies** (densité de haies, part d'infrastructures agroécologiques...), soit 50% des projets.

La plupart des indicateurs suivis dans les PSE sont des indicateurs de moyens qui vont permettre de qualifier des changements de pratiques.

Quelques exemples d'indicateurs de résultat sont à relever tels que la mesure du reliquat azotée dans certains projets, la rémunération de l'augmentation des surfaces en herbe ou de cultures Bas Niveaux d'Intrants (BNI).

Couverture des zones à enjeux par les PSE

Les zones à enjeux considérées dans l'évaluation sont les Aires d'Alimentation de Captage pour les enjeux Eau, et les zones Natura 2000 pour les enjeux Biodiversité, car ce sont des données homogènes et disponibles à l'échelle nationale. Elles ne correspondent pas nécessairement aux zones à enjeux considérées par les porteurs de projets sur les territoires. Mais ces informations ne sont pas centralisées à l'échelle nationale et donc non disponibles pour cette évaluation.

Il y a 249 AAC qui ont au moins une parcelle engagée en PSE, soit 26% des AAC en France. Ces surfaces représentent 58 992 ha. 150 AAC ont des surfaces engagées en PSE représentant plus de 5% de la SAU du captage. **Le taux moyen de couverture des surfaces engagées sur ces 249 AAC est de 16% de la SAU des AAC.**

Par comparaison, sur la base du RPG 2021, le taux de couverture des surfaces engagées dans des MAEC sur toutes les AAC en France (954 dans la base de données), était en moyenne de 6,2% pour les MAEC dont la CAB et MAB.

Les taux de contractualisation cumulés (PSE + MAEC) sur les AAC sont très variables avec une moyenne de 25% de SAU sous contrats. Ces **taux vont de moins de 1% à 91% de surfaces couvertes par des contrats PSE et MAEC.**

Il y a 214 zones Natura 2000 qui ont au moins une parcelle engagée en PSE, soit 12% des sites Natura 2000 en France. Ces surfaces représentent près de 30 000 ha. Pour **75 sites Natura 2000, la SAU engagée dans des PSE représente plus de 5% de la SAU du site.**

3 BILAN DE L'EVALUATION DES CRITERES

L'évaluation menée a analysé le dispositif PSE au regard de sa pertinence, de sa cohérence interne et externe mais également de son efficacité et son efficience présumées puisque le dispositif est toujours en cours de mise en œuvre.

3.1 PERTINENCE



- **Ce dispositif répond fortement à un besoin d'adaptation d'un dispositif financier à l'échelle locale et coconstruit avec les acteurs du territoire.**
- Les agences de l'eau se sont appropriées le dispositif national afin de l'intégrer dans leur logique d'intervention. Les agences de l'eau ont pu sélectionner les projets répondants aux objectifs du bassin, tout en permettant aux porteurs de traiter des enjeux propres à leur territoire. La capacité du dispositif à traiter simultanément des sujets sur la biodiversité et sur l'agriculture a été identifiée comme un atout.
- Le constat sur la diversité des logiques d'actions portées par les agences, mais également par les porteurs de projet, montre que le dispositif PSE est pertinent pour s'adapter à des contextes et des objectifs différents. Dans l'ensemble, les porteurs de projet interrogés considèrent que les enjeux du territoire ont pu être traités dans leur dispositif PSE.
- Le cadre du PSE apporte une réelle plus-value en matière de méthodologie de calcul d'une rémunération, mais présente des limites quant à la valorisation financière des services rendus. En effet l'obligation de rémunération sur l'ensemble de la SAU peut générer une décorrélation de la valeur du service rendu ou une dualité de rémunération entre des exploitations déjà engagées dans la transition et d'autres peu engagées dans la transition.

- Le PSE est un outil pertinent pour valoriser les services rendus par l'agriculture auprès du grand public. C'est un outil attendu par la profession agricole pour la reconnaissance des services déjà rendus. Un facteur de réussite relevé est la reconnaissance des efforts déjà fournis par la rémunération du maintien. De plus, le PSE constitue une réponse au besoin de soutien à la prise de risque des agriculteurs.
- Le PSE ne permet pas en soi de dépasser la logique individuelle (très peu de bonus collectif), mais c'est l'animation qui le permet.
- Le PSE, quand il est associé à un accompagnement technique dédié, est un outil qui permet de concourir à une émulation collective entre agriculteurs pour viser une amélioration continue.
- Il a toutefois été émis des limites dans le cadre de la rémunération des services rendus pour certaines filières à forte valeur ajoutée.

3.2 COHERENCE INTERNE



- Les objectifs du PSE sont clairs, malgré une certaine complexité pour les bénéficiaires.
- Le dispositif est globalement cohérent à l'échelle nationale, notamment grâce à sa souplesse. Chaque territoire a adapté le dispositif à ses contraintes et à ses objectifs propres. On note une cohérence forte des projets avec les objectifs fixés car les porteurs de projet gèrent à la fois les flux financiers, la construction au plus près du besoin et la gestion du PSE, ce qui permet un réel suivi des services rendus.
- Néanmoins, certains choix à l'échelle des bassins ont pu générer des incohérences. A titre illustratif, la rémunération sur la SAU totale pour des zones à enjeux précises, ou l'indicateur « nombre de milieux » qui induit une décorrélation entre le service rendu et sa valorisation. De plus, la plateforme PSE (outil développé par le MTECT pour piloter le déploiement des PSE) fait face à des difficultés d'utilisation.

3.3 COHERENCE EXTERNE



- Le dispositif s'inscrit complètement dans les stratégies d'action des agences de l'eau pour répondre aux objectifs du SDAGE, avec des budgets de dépenses importants. Le PSE était très attendu des collectivités pour plusieurs raisons et s'intègre très bien dans leur stratégie d'actions. Le PSE présente néanmoins des limites pour les stratégies de certaines agences et dans des cas particuliers précisés dans l'étude complète.
- L'accompagnement technique des agriculteurs est nécessaire (caractère « suffisant » à confirmer en T+5) pour garantir l'amélioration des notes et une pérennisation des changements.
- L'intervention de l'agence est directement reconnue grâce au PSE auprès du monde agricole et auprès des collectivités (liberté de construction d'un dispositif adapté).

- Le PSE permet de mobiliser financièrement les collectivités sur le volet préventif en les responsabilisant sur le cofinancement actuel ou futur du PSE.
- Le PSE est cohérent avec la PAC puisque celui-ci doit s'inscrire en additionnalité et en garantissant l'absence de double financement public.
- Les retours des porteurs de projet sont mitigés entre une concurrence ou une complémentarité des MAEC et des PSE. Les PSE sont parfois concurrents dans le sens où certains indicateurs sont des indicateurs de moyens, comme dans les MAEC, mais selon les cas plus ou moins attractifs pour les agriculteurs. On observe toutefois des MAEC et des PSE complémentaires pour traiter des enjeux sur un même territoire.
- Le PSE est perçu par les porteurs de projet soit comme complémentaire, soit comme concurrent vis-à-vis de l'Agriculture Biologique (AB).
- Le dispositif PSE a permis un déploiement du Label Haie, venant compléter les dispositifs existants sur l'implantation de haies et a permis de consolider la robustesse du système de rémunération du PSE. Des surcoûts liés aux frais de la certification du Label Haie et aux moyens d'animation doivent être toutefois anticipés par les financeurs, les porteurs de projets et les agriculteurs. Ce point a été une difficulté majeure lors du déploiement de l'expérimentation, dans un contexte d'évolution du cahier des charges du label.

3.4 EFFICACITE PRESSENTIE



- La mobilisation des territoires autour des PSE est un succès, ce qui indique une réponse à un besoin fort.
- Le financement à 100% par la majorité des agences de l'eau a permis à de nombreuses collectivités de prendre la main sur un outil financier complexe mais sur-mesure et qui, a posteriori, est valorisant en termes de légitimité pour l'animation mais aussi pour les élus.
- Le taux d'exploitations engagées est satisfaisant. Par ailleurs, la mobilisation des agriculteurs dans les PSE est vécue comme une réussite pour les porteurs de projet et les agences de l'eau.
- Le PSE a permis de mobiliser de nouveaux agriculteurs (85% n'étaient pas engagés dans une autre action de la collectivité) et des systèmes d'exploitation ciblés. Des facteurs généraux ont néanmoins limité la mobilisation de certaines exploitations agricoles.
- Un dispositif globalement jugé attractif, permettant d'engager de nouveaux profils d'agriculteurs par rapport aux dispositifs existants et une attractivité qui ne s'explique pas uniquement par le montant de la rémunération. Du point de vue des agriculteurs : 86% des agriculteurs engagés ont prévu de faire évoluer leurs pratiques et 84% considèrent le PSE juste et équitable au regard des efforts fournis.

- De manière générale, le taux de couverture des AAC est très variable selon les agences. La couverture des enjeux biodiversité est très faible, quelle que soit l'agence de l'eau considérée, à la fois au niveau du recoupement des emprises et au niveau de la SAU engagée. On l'explique par le fait que les zones Natura 2000 n'étaient pas ciblées spécifiquement par les territoires.
- Le financement du maintien est prépondérant, mais cela peut être cohérent avec les ambitions du projet (maintien et/ou transition). L'effet d'aubaine sera à mesurer à la fin du dispositif.

3.5 EFFICIENCE



- Des moyens considérés comme importants pour l'ensemble des études de cas : le coût d'entrée dans le dispositif est important pour l'ensemble des acteurs (chargés d'opération agences, porteurs de projets notamment).
- Mais « une porte d'entrée pour mobiliser les agriculteurs intéressante » à évaluer dans la durée et en complémentarité avec d'autres leviers mobilisés par la collectivité.
- Pour l'enjeu Eau, malgré des taux de couverture des AAC variables et parfois importants, la majorité des parcelles engagées dans les PSE se situent hors des AAC. Cela s'explique par l'engagement de l'ensemble des surfaces des exploitants dans le PSE.

4

RECOMMANDATIONS

Résumé des recommandations	
Objectifs	
Adaptation aux enjeux du territoire	D'ordre général
	Supprimer/clarifier l'obligation d'un indicateur par domaine et sous-domaine : précisions à apporter par le MTECT.
Valorisation des services rendus et attractivité pour les agriculteurs	Pour les futurs projets
	Autoriser la rémunération par ha sur une partie des exploitations, afin de cibler uniquement les parcelles concernées par la zone à enjeu définie par le porteur de projet : révision de la notification pour permettre à certains projets de ne rémunérer que les surfaces comprises dans les zones à enjeux et définition des conditions requises.
	D'ordre général
	Donner la possibilité d'une complémentarité pour des MAEC / PSE ciblés sur des enjeux différents : réflexion avec les services de l'Etat pour définir des opportunités de compatibilités, et le cas échéant les règles associées.
Soutenir la transition agroécologique	Pour les futurs projets
	Clarifier le positionnement du dispositif PSE par rapport à l'agriculture biologique auprès des porteurs de projets et des agriculteurs : communication nationale pour montrer la complémentarité entre l'AB et le PSE ; évaluation de la possibilité dans la notification du MTECT de bénéficier de montants supérieurs pour les aides AB.
	Engager une réflexion sur les cas où le consentement à recevoir est supérieur au maximum autorisé dans le régime notifié (et exempté depuis janvier 2024) et/ou supérieur aux montants / ha des aides AB : envisager soit une modification du régime exempté (valeurs guides, rémunération ciblée sur les zones à enjeux par exemple), soit de travailler à la construction d'un autre dispositif dans le cadre d'une nouvelle notification.
Mobilisation des territoires	
	Engager une réflexion sur le Label Haie : stratégie de maintien ou d'évolution de l'exigence au regard du contexte local ; apport de connaissance sur les leviers d'adaptation, de réduction des coûts, voire de cas d'exemption le cas échéant.
	Inclure dans tous les projets PSE un accompagnement technique individuel et collectif proposés aux exploitations qui s'engagent.
	Maintenir dans la durée le dispositif après 5 ans pour un même agriculteur
	Anticiper les conditions d'un cofinancement public/privé (structure ad hoc, forme juridique,..)
	Donner la possibilité de modifier des PSE existants (en lien avec les pistes d'améliorations identifiées par les porteurs de projet)
	Améliorer l'échange d'information avec le MASA et ses services déconcentrés : échanges dédiés avec les services déconcentrés ; mutualisation des moyens pour certains contrôles et vérifications lors de l'instruction.
	Organiser des temps d'échanges collectifs entre porteurs de projet : mise en place de groupes d'échange de pratiques.
	Questionner le devenir de la plateforme PSE environnement : temps de travail avec des porteurs de projet utilisateurs et non utilisateurs ; corrections avec le prestataire ayant conçu l'outil.
	Valoriser des retours d'expérience pour accompagner et conseiller les futurs porteurs de projets PSE : mise en avant et communication sur des projets inspirants et mobilisateurs ; conseil et recommandations auprès de nouveaux porteurs de projets par les agences et leurs délégations territoriales.

5

PERSPECTIVES

Les éléments présentés constituent la première phase d'évaluation du dispositif PSE. Une deuxième phase sera lancée en 2025 afin de consolider l'étude de l'efficacité, de l'efficience et de l'impact du dispositif sur l'environnement et les pratiques agricoles des exploitants engagés.

Les conclusions de l'évaluation vont appuyer les évolutions du dispositif. Dès 2025, de nouveaux PSE vont être engagés dans le cadre de la mise en œuvre du Plan Eau annoncé par le Président de la République en mars 2023.

Pour plus d'informations, vous pouvez vous rendre sur le site <https://pse-environnement.developpement-durable.gouv.fr/> ou contacter votre Agence de l'Eau



**MINISTÈRE
DE LA TRANSITION
ÉCOLOGIQUE,
DE L'ÉNERGIE, DU CLIMAT
ET DE LA PRÉVENTION
DES RISQUES**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

CGDD/SEVS/SDPPD3

Commissariat Général au Développement Durable

Tour Séquoia 1 place Carpeaux 92055 LA DÉFENSE
CEDEX

www.ecologie.gouv.fr