

ÉVALUATION DU DISPOSITIF PAIEMENT POUR SERVICES ENVIRONNEMENTAUX DE L'AGENCE DE L'EAU ADOUR-GARONNE

(PSE-AEAG)

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
Liberté
Égalité
Fraternité

eau GRAND SUD-OUEST
AGENCE DE L'EAU ADOUR-GARONNE

Consultation N° 2020-020 : Lot 2 – Évaluation à mi-parcours

RÉSUME EXÉCUTIF

ÉVALUATION DU DISPOSITIF PAIEMENT POUR SERVICES ENVIRONNEMENTAUX DE L'AGENCE DE L'EAU ADOUR-GARONNE (PSE-AEAG)

3 **1. RÉSULTATS DE L'ÉVALUATION À MI-PARCOURS**

5 **1.1. Messages clés du résultat de l'évaluation à mi-parcours**
8 **1.2. Recommandations**
8 1.2.1. Recommandations techniques
8 1.2.2. Recommandations d'ordre organisationnel

9 **2. CONCLUSIONS ET PROPOSITIONS**

10 **2.1. Analyse n°1 :**
Un dispositif innovant dans sa conception qui contraste avec les autres initiatives PSE en France
10 **2.2. Analyse n°2 :**
Un dispositif PSE-AEAG qui a garanti sa mise en œuvre grâce à une organisation maîtrisée dans un temps assez contraint
11 **2.3. Analyse n°3 :**
Le dispositif PSE-AEAG montre son caractère innovant mais risque d'entrer en concurrence avec certains dispositifs du deuxième pilier.

1. RÉSULTATS DE L'ÉVALUATION À MI-PARCOURS

Conformément à l'action 24 du Plan Biodiversité du 4 juillet 2018 et dans le cadre du 11e programme des Agences de l'Eau, l'Agence de l'Eau Adour-Garonne (AEAG) a conçu un dispositif de Paiements pour Services Environnementaux (PSE). L'objectif de l'AEAG est d'accompagner les agriculteurs du bassin Adour-Garonne en montrant que l'agriculture peut être un soutien de la biodiversité et susciter ainsi l'accélération de la transition agro-écologique. Le PSE-AEAG se veut une réponse aux enjeux environnementaux en matière de biodiversité, de protection des ressources en eau, et/ou de protection des sols comme fixé dans le plan biodiversité.





Après deux ans de mise en œuvre, l'AEAG a souhaité une évaluation à « chaud » de son dispositif PSE afin d'évaluer sa qualité globale et de contribuer à la réflexion prospective nationale sur la mise en place d'un tel outil. En particulier, l'AEAG proposait d'étudier les points suivants :

- En quoi ce dispositif PSE-AEAG est innovant ;
- En quoi le dispositif PSE-AEAG soutient les objectifs fixés ;
- Quels résultats peuvent en être attendus en termes de préservation ou développement de pratiques agricoles vertueuses et porteuses de services environnementaux.

Nous avons donc répondu aux questions posées par l'AEAG dans le CCTP en inscrivant l'évaluation à mi-parcours dans le cycle de vie d'un dispositif PSE – dès la conception à la mise en œuvre –. Cette évaluation analyse la robustesse du dispositif PSE-AEAG et son adéquation en fonction des résultats environnementaux attendus, son efficacité à répondre aux enjeux des territoires, l'efficience au regard des moyens déployés et finalement, sa durabilité par son caractère innovant qui permettrait une pérennisation future dans la politique environnementale et agricole, notamment vis-à-vis de la nouvelle politique agricole commune.

Cette évaluation a été confiée à Sara Hernandez Consulting qui a à son actif plusieurs années d'expérience dans la conception et mise en œuvre des démarches de paiement pour services environnementaux. L'évaluation à mi-parcours s'est déroulée entre novembre 2020 et juin 2021.

Les résultats de cette évaluation montrent un bilan plutôt positif, tant sur les aspects conceptuels que sur ceux qui relèvent de la gestion du dispositif PSE. D'ailleurs, l'évaluation faite par les acteurs et celle issue de nos analyses présentent des convergences sur certains aspects du dispositif (cohérence des indicateurs, pertinence des critères d'éligibilité, niveau de rémunération, gestion administrative, entre autres). Néanmoins, les acteurs de terrain se sont forgés une opinion sur la qualité et la conception du dispositif et l'expérience de terrain les encourage à porter un regard critique pour proposer des pistes de réflexion et d'amélioration.

Ce résumé exécutif reprend les messages clés, recommandations et conclusions du rapport final de l'évaluation à mi-parcours.

1.1. Messages clés du résultat de l'évaluation à mi-parcours

Un dispositif PSE conçu pour être en adéquation avec les enjeux environnementaux du bassin Adour-Garonne

Le dispositif a permis d'atteindre en 2020 un total de 72 000 hectares de SAU. Si bien on observe une distribution inégale des exploitations bénéficiaires sur les territoires cibles – dix (10) territoires regroupent plus de 80% des contrats PSE – ils comprennent des zones agricoles où il y a une tendance à la disparition des zones humides et des prairies.

Le dispositif a permis de sécuriser la préservation des prairies et zones humides existants sur le territoire et de dépasser, dans certains cas, les surfaces initialement identifiées sur les AAC de certains territoires. En total, ce sont 2 400 ha de zones humides et 61 291 ha des prairies qui sont couvertes par les dispositifs PSE. Les prairies représentant 85% de la SAU totale du bassin Adour-Garonne, avec une forte proportion de prairies permanentes (43%), et des prairies temporaires (22%).



© Solagro

Des systèmes agricoles qui correspondent bien aux priorités environnementales du bassin mais négligent certains enjeux locaux

Bien que le dispositif PSE-AEAG ait surtout privilégié des exploitations type polyculture-élevage, les grandes cultures ne sont pas à priori exclues du dispositif ; elles doivent démontrer qu'elles ont pu s'engager dans une démarche d'amélioration des pratiques, notamment en matière de diversification des productions permettant la baisse des intrants. D'ailleurs, pour les exploitations agricoles types grandes cultures présentes dans le dispositif, le PSE est un facteur de reconnaissance de cet effort, même si l'incitation économique n'est pas ressentie comme étant à la hauteur du risque encouru. De l'avis général des auditeurs et animateurs, le PSE est perçu comme peu incitatif et trop contraignant pour les grandes cultures.

Un dispositif PSE qui s'avère performant sur les deux années de mise en œuvre mais qui interroge sur les marges de progrès

Le niveau moyen de la performance environnementale des bénéficiaires est assez élevé dès la première année de la mise en œuvre du dispositif PSE. Malgré le changement de méthodologie entrainant la baisse de certains indicateurs, les acteurs de terrain considèrent cependant que les marges de progrès restent importantes et possibles pour l'indicateur 2, en particulier si les exploitations agricoles sont accompagnées et conseillées au cours des audits. Ils sont plus réservés sur l'indicateur 3 qui demande plus d'investissement et des connaissances techniques.

Il existe une cohérence entre les indicateurs et le niveau de rémunération avec des particularités pour certaines composantes du dispositif

En analysant les facteurs qui influent sur la rémunération PSE, on observe que la variable relative aux prairies, la taille des exploitations et les infrastructures agro-écologiques (IAE) sont les éléments qui influent le plus sur la rémunération des PSE. Les couverts végétaux et la fertilisation ont, quant à eux, beaucoup moins d'influence. Les bandes enherbées n'ont pas été prise en compte dans ce calcul ce qui peut être compréhensible puisqu'il s'agit de BCAE mais d'un autre côté, ces bandes enherbées participent aux services rendus.

Le risque d'un effet d'aubaine dans la rémunération PSE de certaines exploitations non productives n'est pas confirmé.

La question d'un effet d'aubaine potentiel a été évoqué pour les exploitants agricoles qui exercent le métier d'agriculteur à titre secondaire ou des exploitations dont les assolements ne sont pas orientés vers la production de denrées alimentaires.

Les analyses montrent que ces exploitations agricoles fournissent une contribution significative avérée à la provision des services environnementaux ciblés par le dispositif. Il n'y pas d'effet d'aubaine dans le dispositif PSE-AEAG car il reste fidèle à ses objectifs environnementaux de sa conception, en mettant l'accent sur la reconnaissance des attributs/qualité environnementale des exploitations agricoles.

L'influence du cadre juridique sur la performance du dispositif PSE-AEAG a eu des effets différenciés selon le statut juridique des exploitations agricoles

Entre 2019 et 2020, le cadre juridique du dispositif PSE est passé du règlement européen sur les minimis au cadre notifié de la mesure 24 de la loi biodiversité du Ministère de la Transition Écologique (MTE). Chacun de ces cadres juridiques ont imposé des règles de plafonnement des aides. Cela a conduit à la réduction des paiements PSE pour 58% et 68% des agriculteurs, respectivement en 2019 et en 2020. Comparativement, le plafond « notifié » a plus impacté les GAEC alors que les plafond « minimis » a plus impacté les non-GAEC et les GAEC à deux associés.

Les règles de plafonnement ont aussi impacté les paiements PSE de manière différenciée selon la performance des exploitations agricoles. En comparant la performance environnementale des bénéficiaires plafonnés et les bénéficiaires non-plafonnés, on observe que les bénéficiaires « non plafonnés » ont une meilleure performance environnementale dans le contexte de l'indicateur 2, comparativement aux bénéficiaires « plafonnés ». Cette situation se maintien sous les deux régimes juridiques.

Les résultats de l'évaluation montrent que l'écart de performance se creuse entre les exploitations qui ne sont pas plafonnées et celles qui le sont. Le risque est de voir une réduction de l'effort sur les indicateurs qui requièrent plus d'investissement par un effet d'apprentissage où les exploitations agricoles se rendent compte qu'elles atteignent un plafond dans la rémunération lorsque les notes ne sont pas au maximum.

Le plafonnement des montants de rémunération des PSE est justifié par l'AEAG par le souci d'éviter tout comportement de spéculation sur le foncier et de maîtriser l'enveloppe financière consacrée aux PSE sur le bassin d'Adour-Garonne.



© F. Hirissou

Au-delà du plafonnement des aides, l'application de la règle de transparence aux GAEC s'avère plus avantageuse dans le cadre du régime notifié par rapport à la règle du minimis. L'application systématique de cette règle permettant d'augmenter le plafond de rémunération selon le nombre d'associés d'un GAEC génère des paiements dont les montants dépassent ceux auxquels les exploitations auraient eu droit si on avait estimé le niveau de rémunération selon la SAU présente.

Une mise en œuvre du dispositif PSE qui s'est réalisée en un temps record grâce au fort engagement des structures animatrices/auditrices

Annoncée par le plan biodiversité du 4 juillet 2018, l'implication de l'Agence pour la création de ce dispositif fut validée à l'automne 2018 et les travaux de conception et de préparation ont commencé en décembre 2018. En parallèle, l'identification des territoires cibles a été assuré en concertation avec les deux Régions Occitanie et Nouvelle Aquitaine, les DRAAF et DREAL.

L'accord du Conseil d'Administration de l'AEAG pour les territoires cibles et la méthodologie (adaptée de la méthode HVN conçue par SOLAGRO) du PSE Adour-Garonne fut donné en juillet 2019.

Un outil Internet a été conçu pour faciliter les premiers diagnostics, permettre aux agriculteurs de s'inscrire, vérifier leur éligibilité et assurer à l'AEAG le calcul des indicateurs pour chaque exploitation agricole ainsi que les résultats pour l'estimation du montant du PSE à rétribuer. Il permet en outre de rassembler les documents justificatifs et conventions signées par l'agriculteur.

L'AEAG a assuré la publication d'un marché public pour l'assistance à maitrise d'ouvrage dans la réalisation de ce dispositif ainsi que des appels à candidature pour la sélection des structures auditrices. Des formations ont été organisées pour former 141 auditeurs.

La première campagne PSE s'est déroulée entre octobre à décembre 2019 avec les premiers audits. Plus de 500 audits ont été réalisés avec une forte mobilisation des structures auditrices qui ont conduit à 382 contrats. En 2020, le nombre d'audits s'élevait à 950 pour 856 contrats PSE.

La deuxième campagne PSE en 2020 s'est déroulée de août 2020 et et s'est terminée en décembre 2020 pour les nouveaux territoires. 11 nouveaux territoires ont rejoint le PSE et entre les deux campagnes de réalisation des audits et de calcul des PSE, des ajustements ont été faits pour répondre aux demandes des auditeurs et animateurs ainsi qu'aux besoins de modifications pour répondre aux évolution du cadre juridique (cadre notifié).

La mobilisation de tous les acteurs a permis l'attribution de 956 PSE en 2020 pour 6,5 M€ en plus des 384 PSE en 2019 pour 2,4 M€.

L'AEAG a réussi la phase de conception et de mise en œuvre du dispositif PSE en un temps record au risque d'une charge de travail significative pour les agents de l'AEAG au niveau central

Le dispositif a demandé huit (8) mois de préparation, 71 jours de travail, soit 34% de temps ETP consacré uniquement au dispositif PSE. Ce temps a été consacré aux activités de développement des outils de communication et d'acquisition de connaissance sur le dispositif (rédaction et distribution des supports de communication, validation du manuel PSE, formations à l'intention des animateurs et des auditeurs, participation aux réunions d'information, gestion des Foires à Questions et de la hotline mis en place) ainsi qu'à la gestion des affaires administratives.

Les deux ans de mise en œuvre effective du dispositif a représenté en total 249 jours de travail spécifique aux PSE dont 42% ETP en 2019 et 79% en 2020.

Alors que l'objectif prévisionnel de l'AEAG pour la gestion du dispositif PSE n'aurait pas dû dépasser l'équivalent de 0,5 ETP sur les deux ans, nos analyses montrent que l'objectif initial a été multiplié trois, soit une charge de travail supplémentaire qui a pesé sur les équipes existantes au niveau central.

Un modèle organisationnel coûts efficace qui se distingue des autres PSE en France

L'AEAG a su combiner une approche Top-Down dans la gestion centralisée du dispositif PSE avec une approche concertée au niveau régional (transversale) dans sa conception (DRAAF, DREAL, Régions) et une approche en délégation au niveau local dans la mise en œuvre (structure animatrices et auditrices). Cette approche est assez innovante du fait de son échelle d'application. Elle crée une troisième voie dans les modalités de gouvernance des dispositif PSE.

L'AEAG a su mutualiser les moyens existants, tant humains que financiers. Elle a mis en place une méthode unique d'instruction des dossiers PSE, un outil web commun et accessible à tous et une démarche reproductible quel que soit le territoire PSE. De plus les indicateurs du dispositif présentent plusieurs avantages. Leur calcul est basé sur des données observables et vérifiables. Le calcul est standardisé par une méthode unique donnée par AEAG. Il n'y pas de perte d'information sur le niveau de qualité environnementale (indicateurs) de l'exploitation agricole, ni sur la rémunération PSE ni le service environnemental rendu (total de points).

La performance de ce modèle organisationnel se mesure par le degré d'appropriation des acteurs territoriaux et des bénéficiaires du dispositif PSE. Une appropriation totale pour la majorité des animateurs et des auditeurs. Pour les agriculteurs, ils comprennent parfaitement ce qui est attendu de leurs pratiques agricoles au regard des enjeux environnementaux. Les agriculteurs portent un regard positif sur la simplicité et rapidité administrative pour recevoir leur paiement PSE. La procédure administrative du PSE leur a demandé entre une demi-journée à une journée de travail maximum.

La performance se mesure également par les coûts de transactions, c'est à dire le ratio de performance entre le coût de gestion PSE et le coût global du dispositif. Le ratio de performance représente 13% du coût global du dispositif ce qui est d'un excellent niveau d'efficience.

Sur la pérennisation des résultats du dispositif : trop tôt pour une réponse mais on observe une forte perception de continuité après la fin de l'expérimentation

Les marges de progrès pourraient être « techniquement » plus faibles sur certains des domaines de performance mesurés par les indicateurs du dispositif PSE-AEAG (indicateur 3). En revanche, les auditeurs ont constaté que les audits ont encouragé certains agriculteurs, non-bénéficiaires du dispositif, à entreprendre des démarches d'amélioration. L'expérimentation du dispositif PSE pourrait avoir des effets positifs à long terme sur la réduction, ou du moins une meilleure maîtrise, de l'utilisation des intrants et l'adoption des pratiques agricoles favorables à l'environnement au sens large. L'incitativité semble donc être au rendez-vous et cela devrait être confirmé par l'évaluation finale.

Concernant **la pérennité des efforts après la fin de l'expérimentation,** nous nous rapportons aux enseignements de l'approche de la psychologie environnementale qui s'attache à montrer les liens entre performance environnementale et motivations intrinsèque des agriculteurs. Ces résultats permettent de confirmer un bon ciblage des exploitations agricoles car le niveau de performance environnementale défini en amont a permis d'atteindre les agriculteurs dont les motivations justifient la pertinence du dispositif. On peut raisonnablement imaginer une probabilité forte pour que les agriculteurs maintiennent durablement la performance environnementale de leur exploitation. Cependant, les agriculteurs relèvent plusieurs difficultés : le temps relativement long pour voir les effets de bonnes pratiques, le manque de compétences techniques, la concurrence accrue qui ne permet pas de répercuter leurs efforts sur le prix et les aléas climatiques, entre autres.

1.2. Recommandations

1.2.1. Recommandations techniques

Anticiper sur des analyses cartographiques pour évaluer la performance finale (impact) du dispositif PSE. Un approfondissement avec les dernières données cartographiques de l'AEAG, non disponibles lors de l'évaluation à mi-parcours, permettrait de confronter les enjeux environnementaux et les résultats des PSE sur un même territoire PSE.

La demande des acteurs de revoir le système de rémunération pour les grandes cultures suppose de donner au PSE un autre objectif que celui qui lui est donné actuellement. Un changement dans le mode de calcul du PSE visant davantage la transition pourrait inciter les systèmes d'exploitation majoritairement céréaliers à expérimenter le dispositif PSE et impulser une transition des pratiques plus protectrices de l'environnement. Ceci dit, le positionnement du dispositif PSE voudrait qu'il ne prenne pas la place des mécanismes d'aide existants (MAE, CAB, MAB) pour accompagner la transition engagée par ces exploitations agricoles. La place logique des PSE est de prendre le relai des MAE une fois qu'une qualité globale est atteinte et que la transition est assurée pour une grande part. L'évaluation finale pourra réaliser des simulations pour vérifier l'opportunité d'un changement du mode de calcul.

Réviser le mode de calcul de la variable « prairie » compte tenu de son impact significatif dans la rémunération PSE. Dans le calcul de l'indicateur 1 (Rotation longue et couverture du sol), les prairies permanentes et les temporaires sont considérées de la même manière alors que la provision des services environnementaux par les prairies permanentes est plus importante. Il s'agira donc de valoriser les prairies permanentes par rapport aux praires temporaires.

Vérifier le mode de calcul relatif à l'utilisation de fertilisants azotés sur les prairies diversifiées. En effet, il est difficile de déterminer les raisons pour lesquelles l'utilisation de fertilisants azotés dans les prairies diversifiées n'est pas suffisamment pris en compte (pénalisée) dans le dispositif. L'évaluation finale en fin d'expérimentation pourra apporter plus d'éléments d'éclairage.



© F. Hirissou

La référence IFT pourrait être révisée et/ou actualisée. En ce qui concerne l'indicateur 2 (Extensification des pratiques agricoles), les acteurs du territoire trouvent que le critère permettant aux agriculteurs de gagner des points à partir de 50% de réduction des références régionales est très restrictif. Il l'est davantage pour les régions où les références régionales sont déjà relativement faibles (ex, la région Occitanie). Il est proposé de réviser la référence pour le calcul des notes relatives à l'IFT dans l'indicateur 2. Pour autant, cela baissera l'intérêt des PSE dans la valorisation des services rendus. En effet, les exploitations valorisées utiliseront plus de phytosanitaires que celles qui sont valorisées à l'heure actuelle.

Vérifier et réviser le mode de calcul de la rémunération PSE dans le contexte de la règle de transparence pour les GAEC. Les modalités de calcul pourraient tenir compte à la fois des montants maximums alloués pour chaque associé du GAEC et pour la SAU de l'exploitation.

1.2.2. Recommandations d'ordre organisationnel

Veiller à la performance et l'amélioration en continue des systèmes d'information, y compris la plateforme PSE. Les procédures de vérification de la part de l'AEAG des informations soumises par les structures auditrices et les agriculteurs prennent énormément de temps de contrôle et de validation. Dans les bases de données, il faut garantir techniquement de l'adéquation entre les données d'« entrée » et de « sorties » de l'outil PSE et son actualisation une fois la validation donnée par l'AEAG.

Veiller à ce que les données des pré-diagnostics puissent être consultées sous forme d'une base de données. En particulier, dans la perspective de l'évaluation finale de l'expérimentation, l'AEAG pourrait utiliser ces informations pour mieux adapter le dispositif PSE en analysant les facteurs qui ont fait que certaines exploitations agricoles n'ont pas été éligibles au dispositif PSE de prime abord.

Renforcer l'accompagnement technique auprès des agriculteurs dans le dispositif PSE-AEAG. L'accompagnement technique n'a pas été envisagé dès le départ par le dispositif PSE-AEAG. Néanmoins, les auditeurs ont su mettre à profit leurs compétences pour conseiller les agriculteurs au moment des audits. En renforçant l'accompagnement technique informé des évolutions des exploitations agricoles, il serait possible d'accroître le potentiel d'évolution des indicateurs actuels du dispositif PSE.

Veiller à une plus grande anticipation financière entre les campagnes PSE. Les acteurs des territoires demandent plus d'anticipation pour prendre connaissance des moyens financiers et le nombre de contrats par territoires encore à pourvoir afin de mieux cerner la communication auprès des exploitations agricoles pour chaque année d'expérimentation.

2. CONCLUSIONS ET PROPOSITIONS

L'objectif principal attendu par cette évaluation à chaud était d'évaluer la qualité globale du dispositif PSE-AEAG et notamment, examiner en quoi le dispositif PSE-AEAG est innovant ? en quoi il soutient les objectifs fixés ? et quels résultats peuvent être attendus en termes de préservation ou développement de pratiques agricoles vertueuses et porteuses de services environnementaux ?



© AEAG

Nous avons donc réalisé cette évaluation à mi-parcours sur les critères de robustesse, d'efficacité, d'efficience et de durabilité. Bien que deux ans de mise en œuvre paraissent très courts pour avoir des certitudes sur les questions posées par cette mission, nous avons essayé de mobiliser tous les outils économiques et les cadres théoriques pour comprendre chaque phase du déploiement du cycle de vie du dispositif expérimenté par l'AEAG. Nous avons noté une convergence entre les résultats de nos analyses et la perception des acteurs sur le terrain. Les résultats de notre évaluation permettent d'apporter plusieurs messages et quelques pistes d'amélioration, détaillées ci-dessous.

2.1. Analyse n°1

Un dispositif innovant dans sa conception qui contraste avec les autres initiatives PSE en France

L'innovation du dispositif PSE-AEAG vient de sa vision et de sa philosophie. Il s'agit de reconnaître la qualité environnementale des exploitations agricoles éligibles au PSE dont le paiement est une rétribution pour les services rendus à la société en termes de qualité d'eau ou de l'air, de lutte contre l'érosion des sols ou de soutien à la biodiversité mais aussi pour la préservation d'un patrimoine naturel en risque de disparition. Le PSE semble une récompense non-reconnue jusqu'à aujourd'hui dans les autres dispositifs d'aide aux agriculteurs. Cette approche est saluée par les acteurs locaux, tout en s'interrogeant sur les implications financières dans un contexte budgétaire contraint.

Nous avons pu montrer que le dispositif PSE-AEAG fonctionne, qu'il est tout à fait cohérent et robuste dans sa conception avec des résultats qui ne sont pas négligeables en termes d'ambition environnementale et de fidélisation des exploitations agricoles (93% de renouvellement de contrats entre les deux années) qui deviennent, compte tenu des scores proches de 30, les gardiennes des milieux essentiels à l'eau et à la biodiversité.

Cela peut poser **la question de l'additionnalité du dispositif PSE dont l'AEAG devra en faire l'analyse à la fin de l'expérimentation.**

Cette additionnalité a été comprise dans le cadre de cette évaluation comme **une mesure du risque évité.** Cela étant, le système d'information mis en place, via les indicateurs et la cartographie CLC (2018), ne peuvent mesurer que l'existant, sans démontrer pour autant qu'en absence de dispositif PSE-AEAG, on aurait obtenu une dégradation réelle des services environnementaux. L'additionnalité sera un thème de débat pour l'évaluation de fin d'expérimentation compte tenu des investissements significatifs réalisés. La reddition de comptes (accountability) en fin d'expérimentation PSE devra inclure ce principe, car elle ne s'adressera pas uniquement aux membres du Conseil d'Administration et du Comité de Bassin de l'AEAG mais aussi à l'ensemble des citoyens et représentants professionnels.

La question de l'addionnalité peut être posée en termes environnementaux. L'analyse cartographique pourrait être renforcée afin d'entériner les conclusions préliminaires de cette évaluation à mi-parcours sur la sécurisation des zones humides et des prairies, y compris sur les parcelles en dehors du périmètre des territoires d'expérimentation. Le choix d'autres indicateurs dépendra de leur capacité à montrer leur performance sur la qualité des milieux avec et sans PSE. Il s'agit d'une analyse comparative entre ces deux scénarii, qui d'ailleurs sera adopté par certains porteurs de projet des PSE dans le cadre du régime notifié.

L'additionnalité peut être abordée également sur le plan économique et social, toujours dans un logique comparative entre une situation avec PSE et une situation sans PSE. Par exemple, via les coûts évités, l'emploi ou la valorisation de filières, pour les aspects économiques. Pour les aspects sociaux, certains indicateurs peuvent comparer le niveau d'appropriation, d'apprentissage et de renforcement de capacités. D'autres peuvent informer sur les effets sur la pérennisation de la profession agricole, le renouvellement générationnel dans la ruralité, etc.

Proposition n°1 : Repenser dans la mesure du possible à une série d'indicateurs qui renseignerait sur l'additionnalité du dispositif PSE en fin d'expérimentation.

2.2. Analyse n° 2

Un dispositif PSE-AEAG qui a garanti sa mise en œuvre grâce à une organisation maîtrisée dans un temps assez contraint.

Le temps de mise en œuvre a été l'objet des échanges et des consultations au cours de cette mission pour s'accorder sur le constat d'un record dans la mise en œuvre, bien avant les initiatives promues par la mesure 24 du MTE, et très peu de failles observées ou ressenties par les acteurs locaux.

L'AEAG a su combiner une approche Top-Down, partant d'une volonté politique et une direction centralisée du dispositif PSE au niveau central de l'AEAG, et une approche concertée (transversale) dans la conception du dispositif avec les principaux acteurs régionaux (DRAAF, DREAL Régions) et une approche collaborative (en délégation) dans la mise en œuvre avec les structures locales en charges de l'animation et les audits.

Cette combinaison est assez innovante du fait de son échelle d'application. Elle crée une troisième voie dans les

modalités de gouvernance des dispositifs PSE. Elle permet de mutualiser les moyens existants, tant humain que financier. Elle permet de valider une seule méthode d'instruction par la connaissance mutuelle des enjeux et des outils (plateforme), mais elle risque de se confronter aux arguments de l'adaptation locale aux enjeux environnementaux des territoires cibles et aux enjeux agricoles des territoires. Ces arguments vont perdurer tout au long de l'expérimentation du dispositif PSE car les acteurs locaux (auditeurs, animateurs, agriculteurs) acquièrent de la connaissance et de l'apprentissage. Ils seront les premiers à identifier des failles ou des effets non-souhaitables. C'est en même temps un aspect très positif du PSE Adour-Garonne car il permet la mobilisation des acteurs et leur montée en compétence progressive sur les questions agro-environnementales.

Dans ce sens, il serait pertinent d'accroître les efforts d'information et d'analyse collective sur les résultats du dispositif et les implications tant pour les exploitations agricoles que pour les enjeux environnementaux. Cela peut avoir deux effets positifs immédiats. D'un côté renforcer les actions des démarches territoriales si les acteurs peuvent avoir accès à tous les résultats issus de chaque campagne PSE pour les intégrer dans leurs activités d'accompagnement technique à l'attention des agriculteurs et, ainsi, de voir un retour d'investissements des financements consacrés à la protection de la ressource en eau.

D'un autre côté, en renforçant l'accompagnement technique informé des évolutions des exploitations agricoles, il serait possible d'accroître le potentiel d'évolution des indicateurs actuels du dispositif PSE. Ce conseil technique est donné de manière informelle par les auditeurs et il existe une grande attente de la part des agriculteurs pour monter en compétence sur l'ensemble des enjeux sur le territoire.

Proposition n°2 : lier le dispositif PSE à une mesure d'aide à l'accompagnement technique des agriculteurs pour progresser sur chaque critère du PSE et sur l'agroécologie en général.

2.3. Analyse n°3

Le dispositif PSE-AEAG montre son caractère innovant mais risque d'entrer en concurrence avec certains dispositifs du deuxième pilier.

Le PSE-AEAG se démarque des dispositifs d'aide existants (MAEC, CAB et MAB) sur plusieurs aspects. Sa philosophie est différente et complémentaire de celle du dispositif MAEC ou CAB. Pendant que le PSE-AEAG cherche à valoriser les « bons systèmes d'exploitation », le dispositif MAEC ou CAB cherche à encourager la progression des pratiques vers des systèmes plus aptes à rendre des services environnementaux. La logique des résultats sur la provision des services rendus dans le système de rémunération du PSE-AEAG diffère par conséquent d'une logique de moyens qui caractérise les outils mobilisés des MAE.

Le PSE-AEAG se distingue aussi dans son approche systémique de l'exploitation agricole qui est en opposition à la logique parcellaire du dispositif MAEC. Ceci confère une flexibilité relative en faveur de l'agriculteur pour l'amélioration des pratiques agricoles. En cela, le PSE-AEAG se rapproche des caractéristiques des autres PSE développés nationalement.

Néanmoins, ce sont ces mêmes raisons qui risquent de le mettre en concurrence avec les dispositifs du deuxième pilier de la PAC ; en particulier les MAEC répondant à des enjeux localisés souscrites sur les parcelles où sont localisés les enjeux (zones humides, prairies, systèmes herbagers et pastoraux, entre autres). Dans ce contexte, le dispositif PSE-AEAG semble plus performants et attractif que ces MAEC. Nous avons pu montrer au cours des chapitres précédents que la performance apportée pourrait dépasser, si on avait le moyen de le faire, la performance des MAEC. Cette concurrence pourrait conduire à un remplacement d'une partie des MAEC par le dispositif PSE-AEAG et donc, orienter les ressources financières de l'un vers le dispositif PSE qui apporterait une plus grande efficacité.

D'ailleurs, le risque, en examinant les autres dispositifs PSE motivés par le régime notifié du MTE, est de considérer les PSE comme une MAE++, un outil plus performant dans la gestion, la philosophie et les résultats.

Proposition n°3 : Anticiper sur le positionnement stratégique du PSE-AEAG, en particulier dans le contexte de la nouvelle PAC (Politique Agricole Commune).

Il peut être placé:

- soit dans le premier pilier, où les exigences environnementales sont en augmentation selon la logique du Green Deal de l'Union Européenne et où les effets de transformations des systèmes agricoles et alimentaires seraient les plus significatifs.
- soit dans le deuxième pilier mais en complémentarité avec les MAEC systèmes, d'où l'intérêt de réfléchir à distinguer fortement l'additionnalité et l'incitativité du système de rémunération pour que la partie « transition » des systèmes soit portée par les MAEC et que la partie « qualité globale obtenue et services rendus » soit portée par les PSE.
- soit dans le deuxième pilier en se substituant aux MAEC répondant sur des enjeux localisés.

SARA HERNANDEZ

44 boulevard Saint-Germain - 75005 Paris
contact@sarahernandezconsulting.com
www.sarahernandezconsulting.com

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
Liberté
Égalité
Fraternité

eau GRAND SUD-OUEST
AGENCE DE L'EAU ADOUR-GARONNE

Design : Billy Bones, l'agence – Février 2022