

Évaluation

du dispositif Paiement pour Services Environnementaux (PSE) de l'agence de l'eau Adour-Garonne

Synthèse et recommandations

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
Liberté
Égalité
Fraternité

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

ÉDITO

J'ai le plaisir de vous présenter la nouvelle brochure d'évaluation qui porte sur le dispositif de Paiements pour Services Environnementaux (PSE).

Ce dispositif a été mis en place en 2019 par l'agence de l'eau Adour-Garonne en réponse à la mesure 24 du Plan Biodiversité du 4 juillet 2018 du ministère de la Transition écologique et solidaire. Cette mesure prévoyait de consacrer 150 M€ au niveau national sur 5 ans, dans le cadre des 11èmes programmes des agences de l'eau, pour « expérimenter ce nouvel outil qui permet de reconnaitre les actions des agriculteurs lorsque leurs pratiques contribuent directement à l'environnement, au-delà de la réglementation ».

Ce nouveau dispositif permet de valoriser les pratiques des agriculteurs en matière de préservation de la biodiversité, de protection de la ressource en eau et des sols. Il diffère des interventions classiques puisqu'il s'agit de rémunérer les agriculteurs pour un service rendu plutôt que de les inciter à changer de pratiques avec des aides financières pendant la phase de transition et de valoriser des pratiques agricoles ayant des cobénéfices pour l'environnement.

Par son caractère largement rural – le bassin Adour-Garonne concentre 1/3 des exploitations françaises sur la moitié de sa superficie – ce dispositif constitue un levier supplémentaire important pour faire face aux enjeux de qualité des milieux et de préservation de la biodiversité sur ce territoire.

L'objet de cette évaluation était donc d'étudier l'incitativité de ce nouveau dispositif auprès des agriculteurs pour maintenir voire améliorer leurs pratiques respectueuses vis-à-vis de l'eau, de la biodiversité et des sols et à analyser sa plus-value au regard des autres dispositifs existants pour protéger les ressources en eau et la biodiversité contre les pollutions diffuses.

À visée opérationnelle, cette étude permet de tirer des enseignements de la mise en œuvre de ce dispositif expérimental des PSE de 2019 à 2024 et d'élaborer des recommandations pour une évolution du dispositif dans le cadre du 12ème programme de l'agence de l'eau Adour-Garonne.

J'en profite pour remercier les membres du comité de pilotage ainsi que l'ensemble des acteurs qui ont contribué à cette évaluation, notamment dans le cadre des six études de cas qui ont été réalisées sur le bassin.

En vous souhaitant une bonne lecture.



Élodie Galko
Directrice générale de l'agence de l'eau **Adour-Garonne**

SOMMAIRE

Introduction 05

1. Le dispositif expérimental du PSE de l'agence de l'eau Adour-Garonne 07

1.1 Historique du dispositif PSE 08
1.2 La logique d'action du dispositif PSE 10
1.3 Les moyens financiers du dispositif 12

2. Réponses au questionnement évaluatif 13

2.1 Efficacité et efficience du dispositif 14
2.2 Pertinence du dispositif dans sa conception 15
2.3 Cohérence interne et externe du dispositif 16

3. Recommandations 18

3.1 Les trois scénarios mis en discussion 19
3.2 Enseignements de l'analyse des scenarios 23
3.3 Recommandations pour l'élaboration de la future politique PSE de l'agence de l'eau Adour-Garonne 24

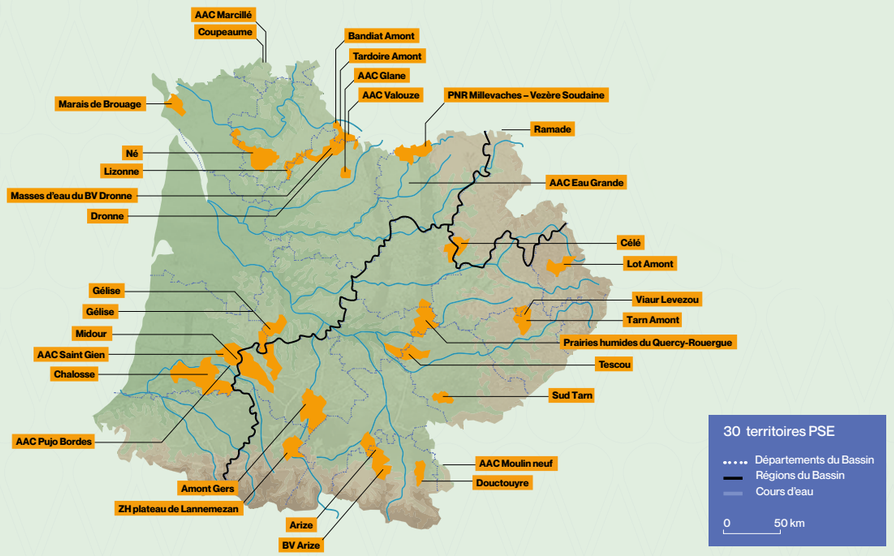
Lexique 27

Introduction

Cette note de synthèse concerne l'évaluation du dispositif Paiement pour Services Environnementaux (PSE) de l'agence de l'eau Adour-Garonne (AEAG). Ce dispositif est expérimenté de 2019 à 2023 en Adour-Garonne[1], sur 30 territoires, qui présentent des enjeux forts en matière de préservation de la biodiversité, de protection des ressources en eau et/ou de protection des sols.
Une première évaluation dite « à chaud » de ce dispositif a été menée sur 2019-2020 et partagée avec les instances de l'Agence dans le cadre des travaux menés sur la PAC en 2021.
La présente évaluation, dite finale ou « à froid », intervient trois ans plus tard, lors de la dernière année de l'expérimentation de ce dispositif. Alors que l'évaluation dite « à chaud » était fortement centrée sur l'analyse de la mise en œuvre du dispositif, cette deuxième évaluation vise à pousser l'analyse sur les résultats obtenus à l'issue de 4 années de mise en œuvre des PSE sur tous les territoires cibles et d'élaborer des recommandations pour une éventuelle évolution du dispositif dans le cadre du 12e programme de l'Agence. Elle présente donc une forte visée opérationnelle, avec deux principaux champs de recommandations à traiter : articulation du dispositif avec la nouvelle PAC et synergie avec les autres interventions de l'Agence.
L'objectif plus précis de cette évaluation, tel qu'indiqué dans le cahier des charges, est 1 d'étudier **l'incitativité** du dispositif PSE de l'agence de l'eau Adour-Garonne auprès des agriculteurs pour maintenir voire améliorer leurs pratiques respectueuses vis-à-vis de l'eau, de la biodiversité et des sols, et 2 d'analyser **sa plus-value** au regard des autres dispositifs existants pour protéger les ressources en eau et la biodiversité vis-à-vis des pollutions diffuses. Ces deux grandes finalités placent d'emblée le dispositif PSE à évaluer au sein de l'ensemble plus large des dispositifs, de plus en plus nombreux, visant à lutter contre les pollutions diffuses agricoles (MAEC, certification HVE, conversion à l'agriculture biologique, émergence de filières BNI…).
L'évaluation s'est déroulée de janvier 2023 à mai 2024, en quatre phases :

- Une première phase a été consacrée à l'élaboration du **référentiel d'évaluation**, c'est-à-dire à l'analyse de la conception du dispositif, de ses objectifs et de sa logique d'action, ainsi qu'à l'analyse de la demande évaluative.
- Une deuxième phase a été consacrée à la réalisation de **6 études de cas** de territoires PSE parmi les 30 territoires de l'expérimentation. Au cours de chacune de ces études de cas, a été réalisé une série d'entretiens auprès des acteurs locaux intervenant dans la mise en œuvre du dispositif et auprès de certains bénéficiaires. En parallèle de ces études de cas, un certain nombre de données statistiques ont été traitées.

Les territoires de l'expérimentation PSE en Adour-Garonne



[1] Pour plus de précisions sur le dispositif, voir encadré à la fin de l'introduction.

- Une troisième phase a été consacrée à **l'analyse transversale des études de cas**, afin d'en tirer des enseignements à l'échelle de l'ensemble du dispositif PSE. Sur la base de cette analyse transversale a été réalisée une enquête en ligne auprès de l'ensemble des acteurs de la mise en œuvre du dispositif sur les 30 territoires afin d'analyser la robustesse des enseignements issus des études de cas.
- Une quatrième phase a été consacrée à la production des **recommandations**. Elle s'est notamment appuyée sur un **atelier de travail** avec les membres du comité de pilotage et certains membres de la Commission Technique Agricole (CTA) de l'Agence, qui a permis d'analyser trois scenarios possibles d'évolution du dispositif PSE.

L'ensemble de ces travaux a été suivi par un comité de pilotage, qui s'est réuni à trois reprises, et par un secrétariat technique, en charge de la préparation des réunions du comité de pilotage.
La présente synthèse est centrée sur les principaux résultats de l'évaluation. Pour une présentation plus détaillée des analyses, on se reportera au rapport complet et aux rapports spécifiques sur les études de cas.
L'encadré ci-après reprend la synthèse rédigée par l'agence de l'eau afin de présenter les principales caractéristiques du PSE.

Un PSE pour quoi, pour qui ?

Les services environnementaux correspondent à des actions ou des modes de gestion assurés par des acteurs qui améliorent l'état de l'environnement ou maintiennent un très bon état de l'environnement, en contribuant à optimiser le fonctionnement des écosystèmes, et ainsi augmenter et garantir les « services écosystémiques » qu'ils rendent. Ils peuvent notamment contribuer à la préservation de la biodiversité, la protection des pollinisateurs, le renforcement de la régulation des populations de ravageurs et parasites, la protection des ressources en eau, la protection des sols (biodiversité, stockage de carbone…), etc. Le projet territorial de PSE rémunère les agriculteurs selon la performance environnementale de leurs systèmes de production en fonction d'une ambition environnementale élevée définie en amont. Les agriculteurs ont, quant à eux, la liberté de choix des leviers d'actions à mobiliser pour maintenir ou améliorer cette performance environnementale.

Quelle valeur donner aux services environnementaux ?

La méthodologie de calcul
Ne pouvant s'agir de résultats environnementaux stricto sensu, difficilement évaluables sur le court terme (Cf EFESE, INRA, 2019, lien), il s'agit d'évaluer le « profil de performance environnementale » des exploitations agricoles, définis par un système d'indicateurs (caractéristiques des systèmes de production agricole ; extensivité des pratiques ; importance des structures paysagères gérées durablement).
Le montant de rémunération retenu pour une exploitation agricole doit être proportionné à l'importance des services environnementaux qu'elle rend, estimée par le biais de ces indicateurs (transcrits chacun en score de 0 à 10). Enfin, il est nécessaire de définir une note plancher qui doit traduire un niveau de services rendus situé plus haut que les exigences réglementaires et en deçà d'un optimum qui serait noté à la valeur maximale de 10 pour le critère considéré. Cette valeur minimale permet à l'agriculteur de prétendre au niveau minimum du PSE. Il est retenu d'évaluer le service écosystémique sur la base de 3 indicateurs facilement calculables à l'échelle des exploitations sur tous les systèmes de production et couvrant les principaux enjeux écologiques que sont la préservation des sols, le maintien de la biodiversité et des ressources en eau de qualité et en quantité suffisante pour tous.
Cette méthodologie s'inspire à la fois de l'approche « systèmes agricoles à haute valeur naturelle » développée par le Centre Commun de Recherche de la Commission Européenne, du programme Ecopoints développé en Basse-Autriche et des Prestations Écologiques Requises mises en œuvre en Suisse. Elle est basée sur 3 indicateurs pondérés chacun sur 10 :
Indicateur 1 : La diversité de cultures (assolement)
Indicateur 2 : L'extensification des pratiques agricoles (azote minéral sur prairies et IFT par culture)
Indicateur 3 : La présence d'infrastructures agroécologiques (haies, lisière de bois, prairies humides, prés-vergers et étangs).

Le score total est donc calculé sur un référentiel de 30 points maximum.
La résultante des 3 indicateurs doit donner un score global. Il est retenu un minimum de 16 points pour pouvoir accéder au PSE. A noter que seulement 25% des exploitations françaises pourraient atteindre ces 16 points ce qui montre le niveau d'exigence de cet outil et par la même, l'assurance de rémunérer de réels services rendus. Sont fixés par ailleurs des seuils d'éligibilité au dispositif : un chargement supérieur à 1,4 UGB/ha SFP, un IFT pour une culture supérieur à la référence régionale, au moins 50% de la SAU dans le zonage.

Comment se fait le calcul du montant des paiements ?

Le score total attribué peut atteindre un maximum de 30 points (somme des 3 indicateurs sur 10). Le montant du PSE est la résultante d'une valeur du point multipliée par le nombre de points obtenus. Aucun PSE n'est attribué pour une note inférieure à 16/30.



© AEAG

Évaluation du dispositif Paiement pour Services Environnementaux de l'Agence de l'Eau Adour-Garonne (PSE-AEAG)



1

Le dispositif PSE de l'agence de l'eau Adour-Garonne

1 1 Historique du dispositif PSE

Un cadre expérimental national saisi par l'agence de l'eau Adour-Garonne

En 2018, avec le lancement du plan interministériel biodiversité (et plus particulièrement de sa mesure 24), l'État confie aux agences de l'eau, dans le cadre de leur 11e programme, l'expérimentation de nouveaux outils de paiement pour services environnementaux (PSE).
L'agence de l'eau Adour-Garonne est la première agence à se saisir de cette opportunité pour proposer un dispositif innovant à destination du monde agricole. Elle y voit en effet une opportunité pour concevoir et tester un dispositif en faveur de pratiques agricoles favorables à la préservation de la ressource en eau et des milieux aquatiques différent des outils existants, n'ayant pas toujours fait la preuve de leur efficacité. Par ailleurs, cette expérimentation est également considérée comme une opportunité pour être force de proposition dans les négociations autour de la nouvelle PAC qui débutent alors.

Une élaboration et mise en œuvre pilotées par l'agence de l'eau pour tenir le calendrier de l'expérimentation

Ce positionnement de l'agence de l'eau Adour-Garonne se traduit par une **volonté politique forte d'aller vite pour tenir le calendrier de l'expérimentation**, en particulier dans la perspective des discussions autour de la nouvelle PAC, avec comme objectif d'avoir des premiers engagements d'agriculteurs dès 2019.
Ainsi, alors qu'au niveau national, il est décidé, au sein du réseau associant ministère et agences de l'eau, que ce nouveau dispositif passera par un régime notifié auprès de la commission européenne, l'agence de l'eau Adour-Garonne décide, dès l'automne 2019, de tester un dispositif en s'inscrivant dans le régime de minimis pour respecter les règles du marché intérieur.
Afin de pouvoir engager des aides dès 2019, l'Agence choisit de **piloter de manière centralisée la conception mais également la mise en œuvre du dispositif PSE**, de la contractualisation au paiement direct des agriculteurs. Contrairement aux autres agences de l'eau, elle bénéficie déjà d'une expérience et d'un outil d'instruction en masse en matière de paiement direct aux agriculteurs lui permettant d'envisager plus facilement la prise en charge de ce pilotage.

Concrètement, pour concevoir et déployer rapidement le dispositif PSE, l'agence de l'eau Adour-Garonne va :

1. S'entourer d'une expertise qui propose de **fonder le dispositif PSE sur les travaux existants en matière d'agriculture à Haute Valeur Naturelle (HVN)**[2]. Ce cadrage permet de s'assurer que le dispositif cible bien des exploitations qui rendent des services environnementaux. Sur la base de cette expertise, il est proposé un dispositif qui s'articule autour de trois grands critères (cf. encart page suivante) reprenant les travaux existants sur les indicateurs HVN en les adaptant aux enjeux de l'eau.
2. **Choisir avec ses partenaires des territoires[3] expérimentaux pour mettre en œuvre le dispositif,** sans passer par une phase de consultation locale avec les territoires qui aurait pris trop de temps. L'Agence mobilise l'expertise des services de l'État (DREAL, DRAAF) pour choisir les territoires expérimentaux et se concerte avec les Régions afin en particulier de ne pas « concurrencer » les aides MAEC et à l'agriculture biologique et éviter le transfert de bénéficiaires d'un dispositif à l'autre. La profession agricole a été également consultée, en particulier au sein de la Commission Technique Agricole, instance issue du Comité de Bassin.

Pour choisir ces territoires, différents critères sont croisés :

- En premier lieu des critères techniques renvoyant à des enjeux eau/biodiversité (en particulier la présence de zones humides) et aux dynamiques agricoles (en privilégiant les territoires où le risque de retournement des prairies est important). Ce travail mobilise l'expertise et les données des services de l'État (DRAAF et DREAL).
- En second lieu, un critère d'organisation territoriale. Afin d'assurer la promotion et le déploiement du dispositif PSE sur les secteurs à fort enjeux eau, l'agence de l'eau s'assure que les territoires retenus pour l'expérimentation ont mis en place une démarche territoriale autour des enjeux de l'eau et disposent d'une animation territoriale.

Le budget alloué au PSE pour cette phase d'expérimentation[4] détermine, quant à lui, le nombre de territoires retenus (20 en 2019).

[2] « Né dans les années 1990, le concept de "Haute Valeur Naturelle" (HVN) rassemble les formes d'agriculture dont les pratiques ont en commun de favoriser une grande richesse écologique […] Ce concept met en avant la nécessité de conserver les systèmes de productions susceptibles d'assurer le maintien de cette diversité biologique. » Centre d'étude et de prospective n°75. Clément Villien (Centre d'études et de prospective) Xavier Poux (AScA) Philippe Pointereau (Solagro).

[3] Ainsi, le choix des territoires n'a pas donné lieu à un Appel à Manifestation d'Intérêt ou une demande de candidature auprès des territoires pour accéder au PSE, comme cela sera fait par les autres agences en 2020.

[4] 5 Millions d'euros alloués en 2019 par décision du Conseil d'Administration (Délibération n°DL/CA/19-16).

Les trois indicateurs du dispositif PSE

Indicateur 1 :
Rotation longue et couverture du sol
Cet indicateur intégrateur évalue la longueur de la rotation, la couverture du sol en hiver via la part des surfaces fourragères et des intercultures longues. La longueur de la rotation principale devra être d'au moins 3 ans et l'agriculteur devra posséder au moins 3 cultures (y compris les fourrages annuels et les prairies temporaires). Cet indicateur est complété par un bonus en fonction de la mise en place de couverts végétaux précédents les cultures d'été qui ne doit avoir reçu ni engrais chimique, ni herbicide chimique.
L'indicateur est noté sur 10 points (avec un minimum de 5 points).

Indicateur 2 :
Extensification des pratiques agricoles
Cet indicateur renvoie à deux sous indicateurs structurants pour la qualité de l'eau et la biodiversité :

- L'IFT pour les grandes cultures, le maïs ensilage, les cultures maraichères, la vigne et l'arboriculture. Le maximum de point est obtenu en l'absence de traitement phytosanitaire et le minimum correspond à un IFT à 50% de la référence.
- La fertilisation azotée minérale pour les prairies temporaires et permanentes et les fourrages annuels hors maïs ensilage. Il est proposé de prendre en compte un service en-deçà d'un niveau de fertilisation de 50 unités d'azote minérale par ha avec une dégressivité entre 50 et 0 unités par tranche.

L'indicateur est noté sur 10 points

Indicateur 3 :
Présence d'infrastructures agroécologiques
Cet indicateur évalue le niveau de présence des haies, des lisières de bois, d'étangs et des mares, et de prairies humides. Il s'agit d'un indicateur surfacique sauf pour les étangs. Les prairies humides comptent au prorata de leur surface dans la SAU. 1% de prairies humides donne 1 point. 10% donne le maximum, de 10 points. Concernant la surface de haies et de lisières qui s'additionnent, les points sont calculés à partir d'un maillage représentant plus de 5% de la SAU.
L'indicateur est noté sur 10 points

L'évaluation de ces indicateurs se fait sur l'ensemble de l'exploitation pour aboutir à la note globale même si le montant du PSE est plafonné à 60 ha.

Les principales conditions d'éligibilité

- Chargement max inférieur ou égal à 1,40 UGB/ha de surface fourragère principale.
- IFT inférieur à l'IFT régional de référence pour chacune des cultures.
- Localisation d'au moins 50% de la SAU sur un territoire PSE (au moins une parcelle dans le territoire PSE quand celui-ci est une AAC).
- Pression d'azote organique inférieure à 170 unités par ha de SAU.

3. Enfin, **mettre en place toute une ingénierie d'accompagnement** pour être en mesure de contractualiser rapidement les dossiers PSE avec les agriculteurs : identification et formation de différentes structures pour mener les audits auprès des agriculteurs des territoires retenus, élaboration d'un guide méthodologique et d'une plateforme administrative facilitant l'instruction des dossiers.

Au final, ce pilotage centralisé de l'agence de l'eau lui permet de contractualiser les premiers dossiers avec les agriculteurs dès 2019.

En 2020, une évolution du dispositif en lien avec le nouveau cadre national

Le 18 février 2020, le dossier de notification « valorisation des services environnementaux et incitation à la performance environnementale des exploitations » déposé auprès de la Commission Européenne par le ministère de l'environnement est validé par celle-ci.
L'agence de l'eau Adour-Garonne inscrit alors son dispositif PSE dans le cadre de ce régime notifié, abandonnant le régime des minimis. Ce nouveau cadre juridique entraîne quelques ajustements du dispositif PSE :

- Le plafond de paiement maximum évolue à la hausse : alors que dans le cadre du régime de minimis il était limité à 6 666 €/an pour un agriculteur, il s'élève désormais à 9 000 €/an[5].
- Le régime notifié impose le renouvellement annuel de l'audit pour les agriculteurs ayant contractualisé un PSE, ce qui n'était pas prévu initialement. Le montant du PSE est donc susceptible d'évoluer d'une année à l'autre selon l'évolution du nombre de points obtenus lors de l'audit annuel. En ce sens, cette disposition peut constituer potentiellement une incitation à l'amélioration des pratiques.

[5] Ce plafond de 9 000 €/an est calculé sur la base d'un plafond d'hectares contractualisables fixé à 60 ha afin d'éviter d'inciter les exploitations à s'agrandir ou une pression sur le prix du foncier. Il est également calé afin que le montant du PSE ne rentre pas en concurrence avec d'autres aides publiques comme les MAEC. Dans le cas d'un GAEC, ce plafond est multiplié par le nombre d'associés, dans la limite de 3 associés (soit au maximum 27 000€/an pour un GAEC de 3 associés ou plus).

- Le système de notation n'est quant à lui que marginalement modifié en particulier pour tenir compte de certaines particularités locales[6] ou pour éviter un double paiement avec les paiements verts[7].

Cette même année, il est également décidé d'élargir le nombre de territoires ciblés pouvant bénéficier du dispositif PSE. Une dizaine de nouveaux territoires sont ainsi ajoutés aux 20 territoires choisis initialement, ce qui permet de rééquilibrer la répartition des territoires entre les régions Occitanie et Nouvelle-Aquitaine et d'intégrer plusieurs territoires d'Aires d'Alimentation de Captage (AAC) (cf. carte en introduction).
Enfin depuis 2022, afin de respecter les règles relatives au dossier de notification auprès de la Commission européenne, les agriculteurs voulant bénéficier des points relatifs à la présence de haies sur leur exploitation (indicateur 3) doivent désormais s'engager dans le label haie. Ce label validé en 2019 et géré par l'AFAC-Agroforesterie, aujourd'hui reconnu dans l'éco-régime de la PAC 2023, permet de s'assurer d'une bonne gestion des haies au-delà de leur maintien.

1.2 La logique d'action du dispositif PSE

La finalité du dispositif PSE de l'agence de l'eau est de **contribuer à la protection de la ressource en eau et de la biodiversité**. Son principal objectif stratégique, tel qu'il ressort des textes le concernant et de l'historique ci-dessus (fondement du dispositif sur le concept d'agriculture à Haute Valeur Naturelle) peut être ainsi formulé **« Rémunérer les systèmes d'exploitation mettant en œuvre des pratiques agricoles offrant un niveau élevé de services environnementaux pour l'eau et la biodiversité afin de les maintenir »**. Dans la mesure où les travaux sur l'agriculture HVN classent les systèmes d'élevage herbager, avec ou sans cultures associées, comme fournissant le niveau le plus élevé de services environnementaux, cet objectif stratégique revient à **soutenir les systèmes de polyculture élevage herbagers** du bassin.
Cette deuxième formulation est toutefois plus implicite que la précédente, qui présente l'avantage de ne pas cibler *« a priori »* le dispositif sur un type de système de production[8].
Cet objectif stratégique se décline en 5 objectifs opérationnels. Les quatre premiers sont explicités clairement dans les documents relatifs au dispositif :

- **Maintenir les prairies et les infrastructures agro-écologiques.**
- **Favoriser les pratiques ralentissant les transferts et limitant l'érosion des sols.**
- **Maintenir un bas niveau d'intrants.**
- **Créer un dispositif complémentaire des outils de transition existants.**

Un cinquième objectif opérationnel, plus implicite, est exprimé par les acteurs de la conception du dispositif : la rémunération des services rendus est considérée comme un moyen de **valoriser l'image du monde agricole**, généralement plutôt associée aux pressions négatives qu'il exerce sur l'environnement.
En termes de leviers d'action pour atteindre ces objectifs, le dispositif s'appuie :

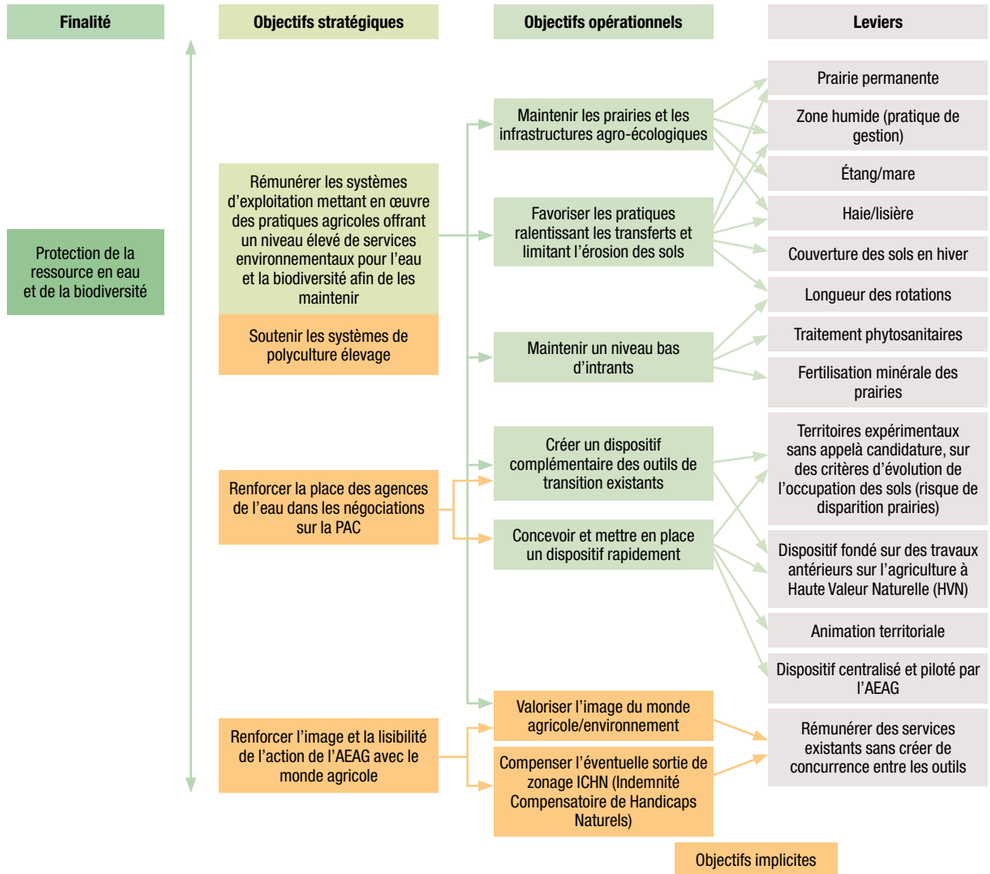
- Sur les critères pris en compte dans le calcul des points nécessaire pour prétendre à la rémunération du dispositif PSE : importance des prairies permanentes et des zones humides, d'étangs et de mares, de haies et de lisières, faiblesse des traitements phytosanitaires sur cultures et de la fertilisation azotée minérale sur prairies, longueur des rotations et présence d'une couverture des sols en hiver. Ces critères sont les leviers d'action associés aux trois premiers objectifs opérationnels ci-dessus ;
- Sur deux leviers pour l'objectif opérationnel portant sur la complémentarité avec les outils de transition existants : le choix de territoires expérimentaux sur des critères « techniques » sans appel à candidature, et le fondement du dispositif sur le concept d'agriculture HVN. Ces deux leviers permettent en effet de garantir le ciblage du dispositif sur le maintien des systèmes d'exploitation offrant un niveau élevé de services environnementaux sur des territoires où les enjeux sont importants. En ce sens, le dispositif PSE est donc clairement dans une logique de maintien de systèmes vertueux et donc complémentaires des dispositifs visant plutôt d'accompagner la transition des autres systèmes de production ;
- Enfin, l'objectif opérationnel implicite de revalorisation de l'image environnementale du monde agricole s'appuie sur le choix de rémunérer des services déjà existants, ce qui est une forme de reconnaissance et ne demande pas de changement structurel dans la façon de conduire l'exploitation.

Comme souligné dans l'historique ci-dessus, au-delà de l'objectif stratégique clairement explicité de rémunération des exploitations produisant un niveau élevé de services environnementaux, l'Agence poursuivait également de façon plus implicite avec ce dispositif deux autres objectifs stratégiques :

- D'une part **« Renforcer la place des agences de l'eau dans les négociations sur la PAC »**, en créant un dispositif complémentaire des outils existants pour en dépasser les limites, et en concevant rapidement un dispositif susceptible d'inspirer les négociations en cours, notamment sur la mise en place des éco-régimes. Comme souligné plus haut c'est le choix 1 d'une mise en œuvre centralisée et pilotée par l'agence de l'eau, et 2 de territoires expérimentaux disposant déjà d'une animation territoriale, qui ont été les leviers permettant ce déploiement rapide du dispositif ;
- D'autre part **« Renforcer l'image et la lisibilité de l'action de l'agence de l'eau avec le monde agricole »**, à travers la valorisation des services rendus soulignée plus haut et la compensation d'éventuelles « sorties » du zonage ICHN du fait de la réforme des zones défavorisées intervenue en 2018, c'est-à-dire l'année précédant la mise en place du dispositif PSE.

Le schéma ci-après résume cette logique d'action du dispositif PSE.

Logique d'action du dispositif PSE en Adour-Garonne



[6] Par exemple, sur les territoires du PNR Périgord-Limousin et du PNR de Millevaches, les étangs sont exclus du calcul de l'indicateur 3, à la demande des PNR.

[7] Dans cette perspective, une note minimale de 5 points est instaurée pour l'indicateur 1 et le seuil minimum de prise en compte des haies et des lisières dans les IAE passe de 4 à 5% de la SAU.

[8] Cette formulation de l'objectif du dispositif est toutefois présente dans certains textes, comme par exemple page 7 du « Guide méthodologique et d'instruction pour la mise en place du PSE Adour-Garonne » où il est écrit à propos des territoires candidats au PSE « Il s'agit notamment de bassins versants en zone de polyculture élevage ».

Si elle est globalement partagée par les acteurs impliqués dans le dispositif, certains éléments de cette logique d'action ont néanmoins fait l'objet de débats lors de la phase de conception et de déploiement du dispositif (années 2019 et 2020), notamment au sein de la Commission Technique Agricole de l'Agence.
Le point de débat central a concerné le ciblage du dispositif sur le maintien des systèmes de production produisant un niveau élevé de services environnementaux. Certains acteurs considèrent en effet que le dispositif devrait également servir à accompagner la transition de systèmes de production produisant un niveau moindre de services mais ayant engagé des évolutions. Ce débat renvoie de fait au ciblage du PSE sur les systèmes de polyculture élevage herbager, conduisant certains acteurs à qualifier le dispositif de PSE « Herbe » excluant les exploitations à dominante cultures. Cette critique de certains acteurs a conduit notamment à rééquilibrer les territoires cibles en 2020, avec le choix de davantage de territoires en plaine, avec une part plus importante de cultures[9].
Ce débat sur le ciblage du dispositif a naturellement trouvé son prolongement dans les critères retenus pour choisir les territoires cibles et pour obtenir la note plancher de 16 points.

En effet, les acteurs estimant le ciblage trop centré sur les systèmes de polyculture herbager justifient ce retour par :

1. La pondération importante du critère de régression des prairies dans le choix des territoires, qui cible de fait les territoires où l'élevage est significativement présent.
2. Le barème de certains critères permettant d'obtenir la note plancher de 16 points, jugé trop défavorable aux exploitations à dominante cultures. Il s'agit notamment du critère relatif à l'implantation de couverts en interculture et du critère relatif aux traitements phytosanitaires.

Enfin, un autre point de débat sur les critères de calcul de la note plancher de 16 points a porté sur le fait que seul le maintien des éléments favorables (haies, zones humides…) était pris en compte dans le calcul, et pas les pratiques de gestion de ces éléments. À la différence des précédents, cette dernière critique de la logique d'action émane des acteurs environnementaux.

1.3 Les moyens financiers du dispositif

Les moyens financiers consacrés par l'Agence au dispositif sont montés en puissance les premières années puis se sont stabilisés entre 6 et 7 millions d'euros par an, comme le montre le tableau suivant :

Année	Nombre d'exploitations bénéficiaires	Moyens financiers engagés pour le dispositif
2019	382	2,4 millions d'euros
2020	856	6,5 millions d'euros
2021	903	7 millions d'euros
2022	855	6,3 millions d'euros

[9] Ce type de territoires étant davantage situé sur la région Nouvelle-Aquitaine, ce rééquilibrage l'a été également entre les deux régions du bassin.



2 Réponses au questionnement évaluatif

Les conclusions de l'évaluation prennent la forme de réponses aux sept questions évaluatives formalisant la demande de l'agence de l'eau. Ces sept questions sont regroupées en trois axes :
1) Efficacité et efficience du dispositif
2) pertinence du dispositif dans sa conception
3) cohérence interne et externe du dispositif.

2 1 Efficacité et efficience du dispositif PSE

Q1-1. Dans quelle mesure le dispositif PSE est-il efficace compte tenu des résultats obtenus à ce jour sur les territoires ciblés au regard des objectifs opérationnels ?

Le premier critère de jugement retenu pour l'efficacité est le taux de couverture des territoires cibles en contrats PSE. L'évaluation a montré que celui-ci était très variable selon les territoires (de 0 % à près de la moitié des exploitations présentes, avec une moyenne à 13 %), en lien avec un nombre potentiel d'exploitations susceptibles d'obtenir le minimum nécessaire de 16 points également très variable selon le contexte physique et agricole des territoires (place de l'élevage herbager notamment). Dans la plupart des cas, les acteurs locaux estiment que le potentiel d'exploitations susceptibles de rentrer dans le cahier des charges proposé a été bien mobilisé[10]. Ce premier critère bénéficie donc d'une appréciation positive.

Les autres critères de jugement retenus sont liés aux différents objectifs opérationnels associés au PSE :

- Concernant le maintien des prairies, **l'analyse comparative de l'évolution des prairies dans les territoires PSE et en dehors semble mettre en évidence une efficacité modérée du PSE,** en lien avec le ralentissement global de la mise en culture des prairies observable sur l'ensemble du bassin. Ce résultat est toutefois à prendre avec précaution, pour trois raisons : 1 le manque de recul temporel pour observer une véritable tendance attribuable au PSE, 2 la difficulté à rendre compte de la dynamique des prairies permanentes et des autres prairies avec les données disponibles et 3 la non prise en compte du risque d'abandon des prairies dans les données analysées.
- **Concernant l'amélioration des pratiques de gestion des zones humides, l'efficacité apparaît modérée** du fait de ne pas avoir prévu un suivi des préconisations formulées par les Cellules d'Assistance Technique aux Zones Humides en première ou deuxième année de PSE ;
- **Concernant enfin l'amélioration des pratiques de gestion des haies, l'efficacité est faible** du fait de l'inadaptation de l'outil national retenu (label haie)[11].

Q1-2. En quoi ce dispositif PSE est-il suffisamment incitatif auprès des agriculteurs pour les amener à maintenir voire améliorer leurs pratiques ?

Il convient tout d'abord de rappeler que la logique d'action du dispositif est orientée sur le maintien des pratiques vertueuses et pas ou peu sur l'amélioration des pratiques. Cette orientation est clairement perçue sur le terrain. Cette logique d'action du dispositif, associée à la robustesse et aux fondements scientifiques du cahier des charges, explique qu'il ressorte de l'évaluation :

1 Que le dispositif PSE est **fortement incitatif pour maintenir** les pratiques vertueuses ciblées par le dispositif (gestion extensive des prairies permanentes, maintien des haies et des zones humides, faible niveau d'intrants sur les cultures notamment), c'est bien l'enjeu premier du dispositif tel qu'il a été conçu et mobilisé ;
2 Qu'il est en revanche **faiblement incitatif pour changer** les pratiques de gestion des intrants, même s'il a permis de sensibiliser davantage les polyculteurs éleveurs sur la gestion de leur atelier cultures ;
3 Et **pas suffisamment incitatif pour faire évoluer les caractéristiques des systèmes de production** telles que l'assolement, le chargement ou l'importance des infrastructures agro-écologiques.

Q1-3. Quelle est sa plus-value / autres dispositifs existants pour protéger les ressources en eau et la biodiversité contre les pollutions diffuses ?

Le PSE Adour-Garonne étant clairement orienté sur le maintien des pratiques fournissant un niveau élevé de services environnementaux, il ne peut avoir aucune plus-value significative par rapport à des dispositifs visant à faire évoluer les pratiques. Dans le champ des dispositifs partageant la même orientation sur le maintien des pratiques vertueuses, dans lequel on trouve notamment une partie des MAEC, **le PSE apparaît vraisemblablement plus attractif** en raison de sa simplicité et de son engagement perçu comme annuel et non sur cinq ans. Par ailleurs, **le dispositif PSE est clairement plus efficient que les MAEC** en termes de mise en œuvre pour le porteur de ces politiques publiques (voir également la réponse à la question suivante).

Q1-4. Dans quelle mesure les résultats obtenus sont-ils à la hauteur de la gestion administrative mise en œuvre ?

Rappelons tout d'abord que l'efficience qualifie le rapport entre les résultats obtenus et les moyens engagés pour les obtenir. Si les premiers ressortent comme modérés de la réponse aux questions ci-dessus, les seconds peuvent clairement être qualifiés de sobres[12]. Cette sobriété des moyens de mise en œuvre tient au choix de l'Agence d'une gestion « centralisée » du dispositif, qui s'est traduit :

1 Par une gestion de l'ensemble du dispositif avec des moyens humains limités au sein de l'Agence.
2 Par un cahier des charges « unique » et une logique axée sur le maintien des pratiques ne nécessitant pas une forte animation locale.

Cette approche confère donc au dispositif une efficience assez élevée, qui avait déjà été soulignée dans l'évaluation à mi-parcours et qui semble également ressortir de la comparaison entre agences réalisée dans l'évaluation nationale[13].

Q1-5. En quoi le PSE joue-t-il sur l'équilibre financier de l'exploitation agricole selon les différents profils socio-économiques des bénéficiaires ?

Il ressort clairement de l'évaluation que les aides PSE ont un effet important de soutien du revenu des exploitants bénéficiaires (7 500 €/an/exploitation en moyenne). Cet effet concerne tous les profils socio-économiques, mais il est particulièrement important pour les exploitations de petite dimension économique et les exploitant(e)s âgé(e)s, et moins important, sans être négligeable, pour les GAEC de dimension économique supérieure. Les bénéficiaires étant majoritairement constitués d'exploitations d'élevage bovins ou ovins viande caractérisés par des revenus globalement très modestes, ce soutien est d'autant plus important. Il conditionne même probablement la pérennité de certaines exploitations bénéficiaires, dans une proportion limitée toutefois, que l'évaluation a pu estimer entre 10 et 20 %. Dans les 80 à 90 % des cas restants, le PSE participe à consolider le modèle économique des exploitations, mais n'en est pas pour autant la condition.
Cet effet sur le soutien du revenu et l'équilibre financier de l'exploitation agricole est également particulièrement appréciable lors de certaines phases délicates de la vie d'une exploitation, notamment la phase d'installation et la phase de préretraite.
L'évaluation a également pu mettre en évidence un effet des aides PSE sur la capacité à investir des exploitations, pour les petits investissements (matériel d'entretien des haies et des prairies non mécanisables notamment).
Enfin, l'évaluation n'a pas mis en évidence d'effet des aides PSE sur la transmission / reprise des exploitations d'élevage.

2 2 Pertinence du dispositif PSE dans sa conception

Q2-1. Dans quelle mesure les critères de choix des territoires ciblés pour mettre en œuvre le dispositif PSE sont-ils pertinents au regard des objectifs initiaux et des résultats attendus ?

Au regard des enjeux de protection de la ressource en eau et de la biodiversité présents dans les territoires cibles, **les critères de choix retenus pour les sélectionner ont permis un ciblage globalement pertinent.** Les enjeux sont en effet présents dans tous les territoires étudiés, même si c'est à des degrés variables. L'existence de quelques territoires sans aucun bénéficiaire s'expliquant par une situation de concurrence avec les MAEC, les critères de choix utilisés (présence de prairies permanentes et de zones humides, et d'un risque important de retournement des prairies) ne sont pas en cause. La présence de MAEC aurait pu être un critère supplémentaire à mobiliser pour éviter ces quelques choix non pertinents, mais la décision de ne pas autoriser le cumul entre PSE et MAEC a été prise postérieurement au choix des territoires.

[10] À l'exception des quelques territoires sans bénéficiaires, pour lesquels l'absence de mobilisation s'explique essentiellement par des enjeux de concurrence du PSE avec les MAEC.

[11] Au moment de ce choix, les pratiques spécifiques de gestion des haies sur les territoires PSE, notamment en Aveyron, n'étaient pas prises en compte par le label, cela a été revu depuis.»

[12] On évalue ici l'efficience au regard des moyens consacrés par l'agence de l'eau au dispositif PSE.

[13] Source : MTE, « Évaluation T0 du dispositif PSE », COPIL Final du 6 novembre 2023, page 77.

Concernant le critère de choix relatif à la présence d'une animation territoriale, l'évaluation a montré que, dans la logique d'action du PSE expérimental, son importance apparaissait assez relative puisque le taux d'engagement des PSE était peu dépendant de la qualité de l'animation territoriale.
Enfin, si ces critères ont permis une sélection globalement pertinente des territoires cibles au regard des objectifs initiaux, ils pourraient être affinés aujourd'hui au regard des données récentes sur l'évolution des surfaces en herbe, qui semble montrer une évolution des menaces (moindre risque de retournement notamment).

Q2-2. Dans quelle mesure les critères de notation du dispositif PSE sont-ils pertinents, ainsi que le poids accordé à chacun des critères, au regard de l'objectif de valoriser la hauteur du service environnemental rendu par les exploitations, quel que soit le type d'exploitation et le profil socio-économique des bénéficiaires ?

Au regard du panorama des bénéficiaires, il apparaît clairement que le dispositif soutient principalement les systèmes d'élevage herbagers extensifs, et dans une moindre mesure les systèmes de polyculture-élevage herbagers, systèmes reconnus par le concept d'agriculture à Haute Valeur Naturelle comme produisant le niveau le plus élevé de services environnementaux. Les critères de notation retenus à partir de ce concept, lors de la conception du dispositif, sont donc tout à fait pertinents au regard de l'objectif de valoriser un niveau élevé de services environnementaux. En revanche, les critères de notation n'incitent sans doute pas suffisamment à optimiser les services rendus par ces systèmes, en particulier en matière de gestion des haies et des zones humides, puisque les critères portent uniquement sur le maintien de ces surfaces et pas sur leur gestion (voir Q1-1 plus haut sur l'efficacité du dispositif en matière de gestion des zones humides et des haies).

2.3 Cohérence interne et externe du dispositif PSE

Q3-1. Dans quelle mesure le dispositif PSE est-il en cohérence avec les interventions classiques de l'Agence en matière de réduction des pollutions agricoles, de politique zones humides et de maintien de la biodiversité ?

L'articulation du dispositif PSE avec un autre dispositif de l'Agence dans le champ de sa politique en faveur des zones humides, les Cellules d'Assistance Technique aux zones Humides (CAT ZH), a été bien pensée. Cette cohérence n'est cependant pas totalement aboutie, car si cette articulation est fonctionnelle — les CAT ZH ont un rôle bien défini dans le dispositif — elle n'a pas été pensée avec un accompagnement annuel de suivi de la gestion des zones humides. De ce fait, comme on l'a vu précédemment, l'effet du PSE sur l'amélioration 1 des pratiques de gestion de ces surfaces à enjeu et 2 de leurs fonctionnalités s'en trouve amoindri.
L'articulation du dispositif PSE avec les dispositifs d'intervention de l'Agence sur les Aires d'Alimentation de Captages (AAC) est en revanche peu aboutie. On observe ainsi globalement très peu de bénéficiaires de PSE sur les AAC retenues dans les territoires cibles, essentiellement pour des raisons de concurrence avec les MAEC. Par ailleurs, dans les rares cas présentant un nombre relativement important de bénéficiaires, comme sur l'AAC Eau Grande, l'animation du PSE n'apparaît pas bien articulée avec celle de la démarche AAC. Enfin, on peut également souligner que la logique d'action retenue pour le PSE expérimental est peu adaptée aux enjeux à traiter sur la majorité des AAC, à savoir favoriser la transition des exploitations vers des systèmes de production à bas niveau d'intrants. Ce constat sera mobilisé dans les suites données à ce rapport pour l'évolution des PSE au regard de besoins du plan EAU qui prévoit la mise en place de PSE sur les zones de captages pour l'alimentation en potable.

Q3-2. Dans quelle mesure le dispositif PSE est-il en synergie avec les autres politiques (notamment réglementaires) menées à l'échelle européenne (PAC), nationale (PSN) ou régionales ?

Concernant tout d'abord la synergie avec les aides à la conversion en agriculture biologique, il convient de souligner que l'impossibilité de les cumuler avec le PSE est mal comprise et perçue sur le terrain[14], notamment dans le contexte de crise qui affecte actuellement les producteurs en agriculture biologique. Pour autant, **l'évaluation n'a pas mis en évidence de concurrence significative entre le dispositif PSE et les aides à la conversion en agriculture biologique**.

La situation est un peu différente en ce qui concerne les MAEC. En effet, même s'il n'a pas été rapporté de cas d'abandon d'un contrat MAEC en cours pour pouvoir bénéficier du dispositif PSE, dans certains territoires où les agriculteurs étaient en position de devoir choisir entre s'engager dans un contrat MAEC ou dans le dispositif PSE **une concurrence marquée en faveur du PSE a été soulignée**. Le PSE est apparu comme globalement plus rémunérateur, en général moins contraignant techniquement car adossé à une logique de maintien, et moins complexe administrativement. Cette concurrence est d'autant plus renforcée que certaines MAEC reposent comme le PSE sur une logique de maintien. On a alors sur un même territoire deux dispositifs qui ciblent le même type d'agriculteurs avec une complémentarité potentielle des deux outils qui s'en trouve largement amoindrie.
Enfin, **le dispositif PSE présente une bonne complémentarité avec l'ICHN car** 1 la plupart des territoires PSE sont éligibles à cette dernière, qui se cumule donc avec le PSE pour renforcer le soutien au revenu des bénéficiaires, ou 2 quelques territoires PSE - ou parties de territoire - ont « perdu » leur éligibilité à l'ICHN lors de la réforme intervenue en 2018, et le PSE vient compenser cette perte pour les éleveurs bénéficiaires.

[14] Source : entretiens réalisés auprès des bénéficiaires de PSE dans les études de cas.



3 Recommandations

Les recommandations ont été élaborées sur la base 1 des conclusions de l'évaluation présentées ci-avant, 2 de la prise en compte d'éléments de contexte prégnants au moment de leur élaboration (début 2024), 3 d'une étroite collaboration avec le comité de pilotage de l'évaluation, notamment lors d'un atelier de travail fin janvier 2024[15].

Les éléments de contexte pris en compte sont notamment :

- *Le calendrier d'élaboration du 12e programme d'intervention de l'Agence dans lequel le nouveau dispositif PSE doit s'insérer et l'augmentation prévu des moyens consacrés aux aides en faveur de l'agriculture dans ce futur programme.*
- *La mise en œuvre du Plan Eau à l'échelle nationale, et notamment ses mesures 20 « Préservation des zones humides » et 27 « Soutien aux pratiques agricoles à bas niveau d'intrants sur les aires d'alimentation de captages » auxquelles il est prévu que le dispositif PSE des agences de l'eau contribue explicitement[16].*
- *La crise agricole de janvier/février 2024 en France et en Europe ayant mis en lumière les faibles revenus des éleveurs et les enjeux de pérennité associés, notamment dans le bassin Adour Garonne[17].*

La méthodologie d'élaboration de ces recommandations s'est appuyée :

1. *Sur la proposition par l'évaluateur de trois scenarios possibles d'évolution du dispositif PSE actuel de l'Agence.*
2. *Puis sur la mise en discussion de ces trois scenarios lors d'un atelier de travail avec les membres du comité de pilotage afin de dégager ensemble les avantages et les risques associés à chaque scenario, ainsi que leurs conditions de réussite.*
3. *Sur la réalisation d'un parangonnage sur les dispositifs PSE de trois autres agences de l'eau (Rhône Méditerranée Corse, Seine-Normandie et Rhin-Meuse).*
4. *Sur l'analyse des enseignements de l'atelier et du parangonnage par l'évaluateur aboutissant à la formulation de recommandations pour l'élaboration du futur dispositif.*

3.1 Les trois scénarios mis en discussion

Le choix méthodologique consistant à proposer des scenarios possibles d'évolution du dispositif PSE se justifie par le fait qu'un scenario permet de proposer une combinaison cohérente de l'ensemble des éléments du dispositif (finalité, territoires et publics cibles, cahier des charges, animation) et de prendre en compte les éléments de contexte soulignés plus haut. **Il convient de souligner que les trois scenarios proposés sont des scenarios « de travail », visant à servir de support à la réflexion concernant le choix du futur dispositif, que la présente évaluation a vocation à préparer. Ils ne sont en aucun cas une « préfiguration » du futur dispositif et l'atelier de travail qui a eu pour objet de les analyser n'avait pas pour objectif d'en choisir un.**

Les trois scenarios proposés reposent sur trois hypothèses communes :

1. L'enveloppe financière consacrée au PSE devrait être augmentée - voir ci-dessus concernant le cadrage financier du volet agricole du 12e programme - ce qui permet d'envisager dans tous les scenarios une extension des territoires cibles et des bénéficiaires.
2. Les scenarios prennent en compte les « demandes » du Plan Eau, à savoir que les PSE participent à la mise en œuvre des mesures 20 (zones humides) et 27 (pratiques agricoles à bas niveau d'intrants sur les AAC).
3. L'Agence poursuit autant que possible son choix d'une mise en œuvre « centralisée » du dispositif qui a fait la preuve de son efficience (cf. notamment la réponse à la question évaluative Q1-4 ci-avant). Rappelons que cette mise en œuvre « centralisée » signifie d'une part que la gestion des paiements est assurée par l'Agence, et d'autre part que le cahier des charges et le barème de calcul du montant du PSE est commun à tous les territoires cibles du dispositif[18].

Au-delà de ces trois hypothèses communes, les trois scenarios proposés se différencient par leur justification et leur finalité, leurs cibles, ainsi que par certaines modalités de mise en œuvre (cahier des charges, animation) comme nous allons le présenter maintenant.

[15] Lors de cet atelier, le comité de pilotage a été élargi aux membres de la Commission Technique Agricole de l'Agence qui souhaitaient y participer.

[16] Voir par exemple le document du gouvernement « Plan Eau, point d'avancement à 6 mois : 53 mesures pour l'eau » d'octobre 2023.

[17] Rappelons que certains territoires du bassin ont été à l'origine du mouvement de contestation des agriculteurs (Lot et Garonne, Ariège).

[18] On peut également rappeler ici que ces deux caractéristiques de la mise en œuvre « centralisée » de l'agence de l'eau Adour-Garonne sont très originales par rapport aux dispositifs des autres agences (voir résultats du parangonnage).

Scénario 1 : Un PSE dans le prolongement du PSE actuel avec une extension territoriale

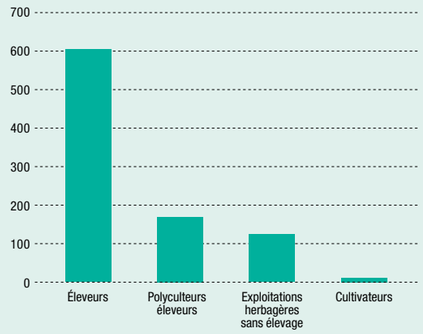
Ce premier scenario se justifie principalement par deux éléments :

- D'une part, les enjeux associés aux surfaces en herbe du bassin perdurent pour la majorité d'entre eux : diminution de l'élevage, vieillissement des chef(fe)s d'exploitation, menace d'abandon des prairies difficiles à exploiter, augmentation des sécheresses estivales, progression des cultures dans certains territoires.
- D'autre part, même s'il est difficile de le conforter statistiquement, les animateur-rices et auditeur-rices consultés lors de l'évaluation ont indiqué une certaine efficacité du PSE actuel sur le maintien des prairies, et un effet important sur le soutien du revenu des éleveurs herbagers allant dans certains cas jusqu'à être une condition de la pérennisation des exploitations.

Ce scenario se présente donc comme un prolongement du PSE actuel avec une extension des territoires cibles :

- L'objectif stratégique du futur dispositif resterait de maintenir les systèmes d'exploitation offrant un niveau élevé de services environnementaux pour l'eau et la biodiversité, via le soutien des systèmes d'élevage et de polyculture élevage herbagers.
- Les territoires cibles seraient les mêmes qu'aujourd'hui[19] avec une extension à d'autres territoires du même type.
- Le panorama des bénéficiaires visés serait le même qu'aujourd'hui, c'est-à-dire avec une forte dominante des éleveurs herbagers spécialisés ;

Profil des bénéficiaires du dispositif actuel / futur



- Le cahier des charges, les indicateurs et le barème seraient également conservés.
- Enfin, le dispositif d'animation serait globalement reconduit, mais avec certaines adaptations pour répondre aux points faibles mis en évidence lors de l'évaluation : prévoir un accompagnement annuel de la gestion des zones humides, évolution du dispositif d'accompagnement des pratiques de gestion des haies, adapté aux territoires du Sud-ouest.

Scénario 2 : Un PSE toujours ciblé sur les surfaces en herbe avec renforcement de l'accompagnement au changement

Ce deuxième scenario se justifie également par deux éléments :

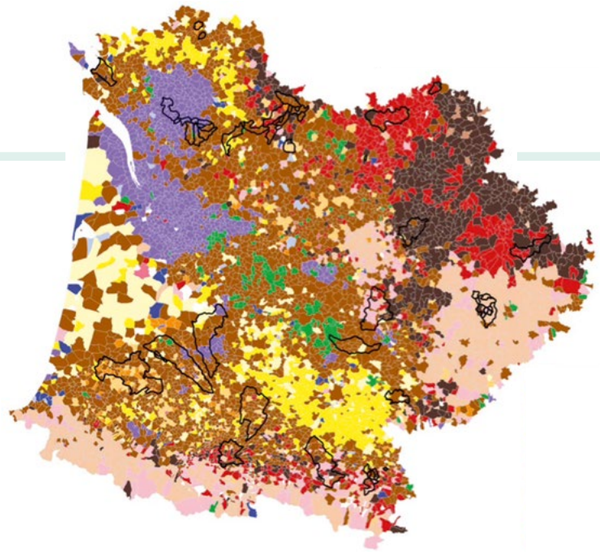
- Le premier est commun avec le premier scenario, à savoir que les enjeux associés aux surfaces en herbe du bassin perdurent pour la majorité d'entre eux : diminution de l'élevage, vieillissement des chef(fe)s d'exploitation, menace d'abandon des prairies difficiles à exploiter, augmentation des sécheresses estivales, progression des cultures dans certains territoires.
- Le second ressort de l'évaluation, à savoir le fait que le dispositif PSE actuel n'incite pas au changement de système d'exploitation.

Ce scenario se présente donc comme un prolongement du ciblage du PSE actuel sur les surfaces en herbe, avec un objectif renforcé d'évolution de certains systèmes d'exploitation vers un niveau de services environnementaux plus élevé. Les exploitations visées par ce nouvel objectif « transition » seraient plutôt des exploitations de polyculture élevage herbager, l'évaluation ayant montré que c'étaient plutôt elles qui n'étaient pas très éloignées du seuil de points permettant de rentrer dans le dispositif (16 points) et pour lesquelles une transition permettant d'atteindre ce seuil était envisageable. Les caractéristiques de ce deuxième scenario seraient donc les suivantes :

- L'objectif stratégique du futur dispositif serait de maintenir et développer les systèmes d'exploitation offrant un niveau élevé de services environnementaux pour l'eau et la biodiversité, en renforçant le ciblage vers les systèmes de polyculture élevage herbagers. Soulignons que l'objectif de favoriser la transition de certains systèmes se rajoute à l'objectif initial de maintenir les systèmes herbagers les plus vertueux sur le plan environnemental et ne s'y substitue pas.
- Les territoires cibles seraient les mêmes qu'aujourd'hui[20] avec une extension à d'autres territoires comportant une part significative de polyculture élevage. D'après la carte ci-après, ces territoires se situeraient plutôt dans le centre et l'ouest du bassin.

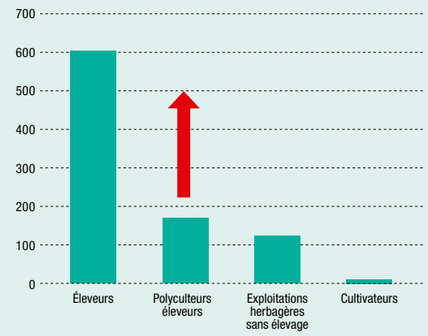
[19/20] À l'exception des territoires n'ayant pas eu de bénéficiaires, pour des raisons essentiellement de concurrence avec les MAEC (si cette concurrence existe toujours).

Carte des OTEX dominantes par commune (RA2020)



- Le panorama des bénéficiaires visés comporterait un rééquilibrage des polyculteurs-éleveurs par rapport aux éleveurs herbagers spécialisés.

Profil des bénéficiaires du dispositif actuel / futur



- Le cahier des charges actuel serait conservé dans ses principes (critères, indicateurs et barème) puisque les services environnementaux visés sont les mêmes que dans le dispositif actuel. Néanmoins il conviendrait de prévoir une augmentation de l'incitation à entrer dans le dispositif pour des exploitations qui ne sont pas très éloignées du seuil (rémunération plus élevée des points de « transition » permettant d'atteindre le seuil de 16 points par exemple).
- Enfin, le dispositif d'animation devra être renforcé pour accompagner les exploitations devant effectuer une transition, ce qui suppose des financements prévus pour cela.

Scénario 3 : Un PSE maintien et transition aux cibles diversifiées

Ce troisième scenario se justifie également par deux éléments :

- Le premier est commun avec les deux premiers scenarios, à savoir que les enjeux associés aux surfaces en herbe du bassin perdurent pour la majorité d'entre eux : diminution de l'élevage, vieillissement des chef(fe)s d'exploitation, menace d'abandon des prairies difficiles à exploiter, augmentation des sécheresses estivales, progression des cultures dans certains territoires.
- Le second ressort de l'évaluation, à savoir le fait que le dispositif PSE actuel n'est pas efficace sur les AAC, notamment parce que son ciblage sur le maintien des surfaces en herbe ne répond pas à la problématique majeure de ces territoires, à savoir faire évoluer les systèmes d'exploitation vers des bas niveaux d'intrants.

Ce scenario consisterait donc à proposer, en sus du dispositif actuel axé sur le maintien des systèmes d'exploitation et ciblant essentiellement des systèmes d'élevage herbivores herbagers, un dispositif complémentaire de transition pour les aires d'alimentation de captage visant une plus grande diversité de systèmes d'exploitation.

Les caractéristiques de ce troisième scenario seraient donc les suivantes :

- L'objectif stratégique du futur dispositif serait de compléter le PSE actuel avec un/des PSE favorisant la transition des systèmes de production vers un niveau plus élevé de services environnementaux compatibles avec les enjeux de qualité de l'eau dans les AAC. Soulignons, comme pour le scenario précédent, que l'objectif de favoriser la transition de certains systèmes se rajoute à l'objectif initial de maintenir

les systèmes herbagers les plus vertueux sur le plan environnemental et ne s'y substitue pas.
- Les territoires cibles seraient les mêmes qu'aujourd'hui[21] avec une extension à d'autres territoires AAC (voir les éléments ci-après).

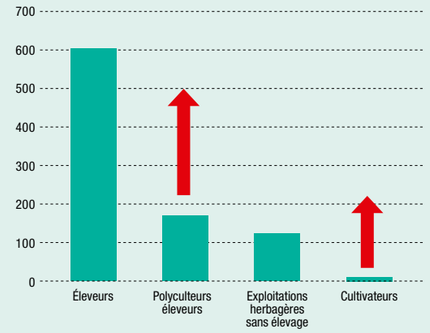
Sur le bassin Adour-Garonne, on recense environ 5300 captages d'alimentation en eau potable dont environ 300 sont dits « dégradés », (ressource d'eau brute dégradée durablement par les pollutions diffuses -phytosanitaires et nitrates) :
- Les captages « prioritaires » au sens du SDAGE, au nombre de 95, identifiés dans le SDAGE 2022-2027 et sur lesquels des programmes d'action de réduction des pollutions doivent être mis en œuvre d'ici fin 2024.
- Les captages « sensibles », au nombre de 230, identifiés dès l'approbation du SDAGE 2022-2027. Les captages « sensibles » et faisant l'objet d'une problématique conjointe d'eau brute et d'eau distribuée doivent faire l'objet de l'établissement d'un programme de réduction des pollutions diffuses d'ici 2027. Les autres captages « sensibles » doivent faire l'objet de l'initiation d'un plan d'action d'ici 2027.

Captages Prioritaires



- Le panorama des bénéficiaires visés comporterait un rééquilibrage des polyculteurs-éleveurs et des exploitations orientées vers les cultures par rapport aux éleveurs herbagers spécialisés.

Profil des bénéficiaires du dispositif actuel / futur



- Le cahier des charges actuel serait conservé pour répondre au prolongement de l'objectif de maintien des systèmes d'élevage et de polyculture élevage herbagers. Un ou plusieurs autres cahiers des charges devraient être élaborés pour répondre au nouvel objectif de favoriser la transition des autres systèmes de production vers un niveau plus élevé de services environnementaux compatibles avec les enjeux de qualité de l'eau dans les AAC[22].
- Enfin, comme pour le scenario précédent, le dispositif d'animation devra être renforcé pour accompagner et conseiller les exploitations devant effectuer une transition, ce qui suppose des financements prévus pour cela. Par ailleurs, il conviendra également dans ce scenario d'assurer l'implication dans le dispositif des porteurs de projet de reconquête/préservation de la qualité de l'eau sur les AAC.

[21] À l'exception des territoires n'ayant pas eu de bénéficiaires, pour des raisons essentiellement de concurrence avec les MAEC (si cette concurrence existe toujours).

[22] Il pourra être étudié la possibilité de conserver pour ces nouveaux cahiers des charges les indicateurs du dispositif actuel, en modifiant les critères d'éligibilité et seuil et le cas échéant en ajoutant des indicateurs spécifiques supplémentaires.

3.2 Enseignements de l'analyse des scénarios

Pour chaque scénario ont été successivement analysés[23] 1 les avantages, 2 les risques et difficultés et 3 les conditions de réussite et chantiers prioritaires à mener pour préciser le scénario.

Une synthèse des enseignements de cette analyse des trois scénarios est fournie dans le tableau ci-dessous.

	Scénario 1	Scénario 2	Scénario 3
Avantages	• Simplicité de mise en œuvre • Garanties sur l'efficacité • Continuité du financement pour les bénéficiaires actuels	• Une robustesse des objectifs maintenue • Une couverture plus large des enjeux « herbe » du bassin et un meilleur équilibre régional • Un effet « image » renforcé ? • Continuité du financement pour les bénéficiaires actuels	• Un dispositif qui concerne une plus grande diversité de systèmes d'exploitation • Couverture des enjeux eau plus large • Continuité du financement pour les bénéficiaires actuels
Risques/ difficultés	• Un risque de tomber dans une certaine routine • Risque de « figer » l'évolution des exploitations bénéficiaires • Absence d'impact sur la transmission des exploitations d'élevage • Non réponse aux besoins sur les AAC • Risque de frustration des exploitations de grandes cultures, voire de cultures pérennes • Risque de financement du maintien de patrimoine	• Un risque de dilution des soutiens • Une difficulté à répondre aux demandes du Plan Eau ? • Un dispositif peinant à favoriser le changement ? • Risque de frustration des exploitations de grandes cultures, voire de cultures pérennes • Risque de financement du maintien de patrimoine	• Complexité d'un dispositif nécessairement moins unifié • Équilibre à trouver entre incitativité et coût du dispositif • Saupoudrage des aides • Pertinence du dispositif remise en question en cas de renforcement de la réglementation sur les AAC (ZSCE) • Risque de financement du maintien de patrimoine
Conditions de succès et chantiers prioritaires pour préciser le scenario	• Faire évoluer le soutien et l'accompagnement à la gestion des haies • Permettre un accompagnement de la gestion des zones humides dans la durée • Revisiter les critères de choix des nouveaux territoires cibles et estimer le potentiel de déploiement	• Faire évoluer les critères d'éligibilité • Préciser la ou les cibles pour le nouvel objectif portant sur la transition de certaines exploitations de polyculture élevage • Être vraiment incitatif au changement • Identifier les ressources et bien rémunérer l'accompagnement • Faire évoluer le soutien et l'accompagnement à la gestion des haies	• Mettre en place un accompagnement et du conseil à la transition • Adapter le dispositif à la logique de transition et à la diversité des cibles • Étudier une priorisation des AAC • Articuler le dispositif PSE avec les démarches engagées sur les AAC en impliquant les porteurs de ces démarches • Faire évoluer le soutien et l'accompagnement à la gestion des haies

[23] Notamment lors de l'atelier de fin janvier 2024 avec les membres du comité de pilotage.

3 3

Recommandations pour l'élaboration de la future politique PSE de l'agence de l'eau Adour-Garonne

Les enseignements décrits dans la partie précédente permettent de formuler quatre recommandations pour l'élaboration du futur dispositif PSE de l'agence de l'eau. Ces quatre recommandations sont présentées dans un ordre qui se veut un appui aux différentes étapes à mettre en œuvre pour concevoir le futur dispositif dans le cadre de la finalisation du 12e programme de l'Agence.

R1 : Faire un choix stratégique pour le cadrage du futur dispositif

Les différents scenarios d'évolution du dispositif analysés précédemment renvoient à des choix stratégiques différents, à la fois sur les objectifs environnementaux poursuivis (services associés à l'herbe en général, Zones Humides, protection de la ressource en eau dans les AAC) et l'approche maintien ou maintien + transition. Chacun présente des avantages et des risques bien différents, et un certain nombre de chantiers pour en dresser les contours précis.

La première étape à mener est donc de faire un choix stratégique sur ces deux dimensions - objectifs environnementaux poursuivis et approche maintien/transition - afin de « resserrer » les chantiers à conduire pour finaliser les contours du futur dispositif.

Pour organiser ce choix au sein de l'Agence, il conviendra de s'appuyer :

1. Sur la comparaison des scenarios présentée dans la partie précédente. Les différents scenarios sont en effet illustratifs des différents choix stratégiques possibles comme le montre le tableau ci-après.
2. Sur quelques analyses relativement simples à réaliser pour mieux cerner la capacité des différentes options à répondre au Plan eau. Par exemple : croisement AAC et polyculture élevage ou AAC et élevage herbager, ou encore analyse de la couverture des zones humides par le dispositif actuel (485 bénéficiaires sur 855 en 2022 déclarent des zones humides, pour une surface totale de quasiment 3000 ha).

	Objectifs environnementaux prioritaires : services liés à l'herbe	Objectifs environnementaux prioritaires : services liés à l'herbe + protection de la ressource en eau dans les AAC
Approche maintien	Scenario 1	Sans objet[24]
Approche maintien + transition	Scenario 2	Scenario 3

[24] Comme indiqué plus haut la protection de la ressource en eau dans les AAC nécessite dans la grande majorité des cas une approche « transition ».

R2 : Avancer sur les chantiers prioritaires en fonction du cadrage précédent

Le choix précédent permettra de mieux cerner les chantiers prioritaires à mener pour affiner les contours du futur dispositif, comme le montre le tableau ci-après :

	Objectifs environnementaux prioritaires : services liés à l'herbe	Objectifs environnementaux prioritaires : services liés à l'herbe + protection de la ressource en eau dans les AAC
Approche maintien	• Revisiter les critères de choix des nouveaux territoires cibles • Faire évoluer le soutien et l'accompagnement à la gestion des haies	Sans objet[25]
Approche maintien + transition	• Préciser la ou les cibles pour le nouvel objectif portant sur la transition de certaines exploitations de polyculture élevage • Revoir le cas échéant les critères d'éligibilité • Prévoir une prise en compte de l'incitativité au changement • Identifier les ressources disponibles pour l'accompagnement du changement	• Concevoir un ou plusieurs autres cahiers des charges • Travailler la priorisation des AAC • Prévoir une prise en compte de l'incitativité au changement • Identifier les ressources disponibles pour l'accompagnement du changement • Réfléchir aux modalités d'implication des porteurs de démarches AAC

En fonction du choix retenu et des chantiers qui seront à engager, il conviendra d'être vigilant sur les points suivants :

- Pour le choix des nouveaux territoires cibles :
  1. Pour les territoires non AAC, il conviendra d'analyser l'évolution des menaces sur l'herbe, en y intégrant l'augmentation des sécheresses dues au changement climatique, et la dynamique des systèmes d'élevage. Il conviendra également d'actualiser l'analyse d'autres enjeux environnementaux comme les zones humides.
  2. Pour les territoires AAC, il conviendra d'analyser les critères suivants : caractère prioritaire ou non, présence de MAEC ou de PAT, nature des systèmes de productions, implication de la collectivité pour l'animation.
- En ce qui concerne l'élaboration de nouveau(x) cahier(s) des charges, il conviendra d'être vigilant sur les fondements scientifiques sous-tendant les services rendus recherchés, ainsi qu'au niveau d'ambition des transitions visées.
- En ce qui concerne l'accompagnement des transitions, il conviendra de s'assurer de l'existence de compétences adaptées, de prévoir des modalités de financement et d'étudier les possibilités de favoriser l'approche collective (bonus par exemple).
- En ce qui concerne enfin l'incitativité au changement, il conviendra de vérifier que la transition recherchée est économiquement réaliste, que la prise de risque est bien prise en compte, et que l'accompagnement envisagé est suffisant.

[25] Comme indiqué plus haut la protection de la ressource en eau dans les AAC nécessite dans la grande majorité des cas une approche « transition ».

R3 : Affiner la cohérence interne et externe du dispositif envisagé

Une fois les contours du futur dispositif mieux définis, ou en parallèle de ce chantier, il conviendra de préciser la cohérence interne et externe du dispositif envisagé.

En matière de cohérence interne, il conviendra notamment :

- Dans tous les cas, de renforcer l'articulation avec les CAT ZH pour permettre un meilleur accompagnement des pratiques de gestion des zones humides.
- Dans le cas d'une intervention renforcée sur les AAC, de préciser l'articulation avec les Programmes d'Actions Territoriaux (PAT) et leurs structures porteuses.
- Dans le cas d'un ciblage prioritaire sur les exploitations d'élevage, il conviendra de réfléchir à l'opportunité d'articuler le PSE avec d'autres dispositifs afin d'agir sur l'ensemble des déterminants du maintien et de l'attractivité de l'élevage (soutien des filières notamment). Cette réflexion devra également être menée si l'orientation vers le développement des systèmes à bas niveaux d'intrants dans les AAC est retenue. Cette articulation du PSE avec une politique plus large de soutien de certaines filières (élevage herbager, filières BNI) pourrait faire écho à la stratégie de l'Agence coordonnée avec les Régions dans le cadre du Pacte pour accélérer la transition agro-écologique.

En ce qui concerne la cohérence externe, il conviendra de s'assurer notamment de la non concurrence du dispositif PSE avec les MAEC, et de sa bonne articulation avec l'éco-régime de la nouvelle PAC.

R4 : Affiner le mode de gestion du futur dispositif

Pour finaliser les contours du futur dispositif, il conviendra de préciser son mode de gestion. En effet, si le prolongement d'un mode de gestion centralisé est à privilégier au vu de l'évaluation, l'introduction d'une part de décentralisation dans le choix du cahier des charges et des indicateurs pourrait s'avérer nécessaire selon les orientations retenues (AAC, transition). Si cette évolution est retenue, il conviendra d'être vigilant sur le maintien d'un niveau d'ambition suffisant, par exemple avec un cadrage amont des choix possibles. Enfin, une réflexion pourra le cas échéant être menée pour renforcer l'implication des collectivités porteuses de démarches sur les AAC (financement de l'animation, participation financière éventuelle au PSE).

Lexique

AAC : aire d'alimentation de captage de l'eau potable

BNI : bas niveau d'intrants

CATZH : cellule d'assistance technique des zones humides

CTA : commission technique agricole du comité de bassin

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

GAEC : groupement agricole d'exploitation en commun

HVE : haute valeur environnementale

ICHN : indemnité compensatoire de handicaps naturels

IFT : indicateur de fréquence de traitement phytosanitaire

MAEC : mesures agro-environnementales et climatiques

PAC : politique agricole commune de l'Union Européenne

PAT : plan d'actions territorial agricole

PNR : parc naturel régional

PSE : paiement pour services environnementaux

SAU : surface agricole utilisée

Évaluation réalisée de janvier 2023 à mai 2024 par les bureaux d'études Epices et AScA

L'Agence tient à remercier l'ensemble des acteurs qui ont contribué à cette étude, ainsi que les membres du comité de pilotage : A. ROCHETEAU (présidente du COPIL, chambre agriculture 17), L. ALLETTO (INRAE), S. DULONG (représentante Que Choisir et viticultrice), J.F. LAGRAULA (agriculteur), A.C. LATRILLE (chambre agriculture 09), C. SCHWARTZ (DRAAF), L. GREMY, S. JEGO, N. MARTY (AEAG)

Crédits photos : Syndicat mixte du bassin Célé - Lot médian



Collection Évaluation #13

Évaluations déjà publiées et téléchargeables sur www.eau-grandsudouest.fr :

- #1 Politique « Rivière »
- #2 Politique « Assainissement »
- #3 Politique « Gestion territoriale »
- #4 Politique « Solidarité internationale »
- #5 Politique « Communication pédagogique »
- #6 Incitativité et séléctivité du programme d'intervention
- #7 Politique « Connaissance de la qualité des eaux »
- #8 Politique de restauration de la qualité des eaux dans les captages d'eau potable
- #9 Politique « Assainissement non collectif »
- #10 Politique « Industrie »
- #11 Politiques d'intervention de l'agence de l'eau Adour-Garonne à l'échelle des territoires
- #12 Politique de Restauration de la Continuité Écologique sur le Bassin Adour-Garonne : 2013-2020

Agence de l'eau Adour-Garonne
90 rue du Férétra - CS 87801
31078 Toulouse Cedex 04
tél. 05 61 36 37 38

eau-grandsudouest.fr

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
Liberté
Égalité
Fraternité

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