



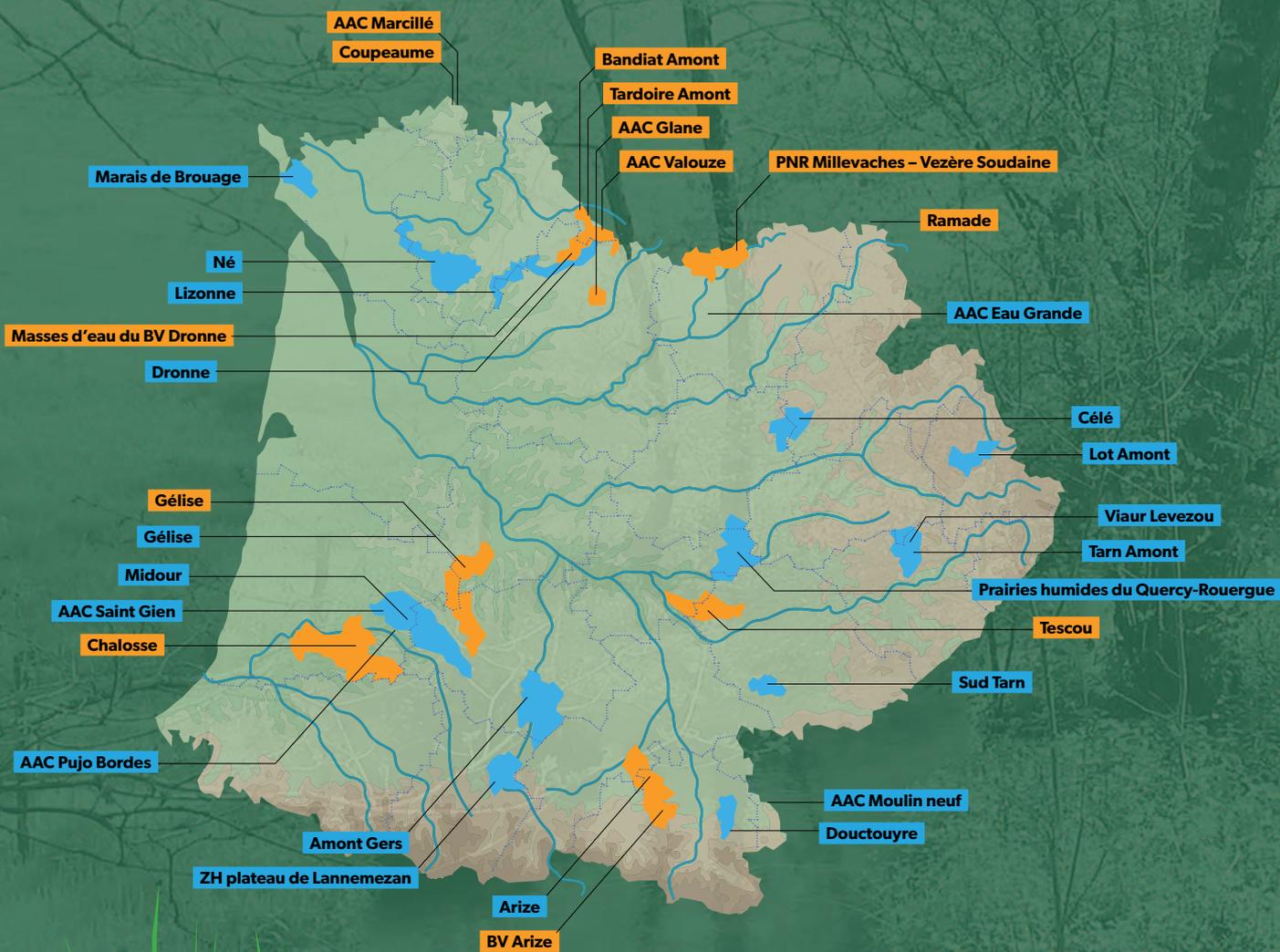
## ÉVALUATION DU DISPOSITIF PAIEMENT POUR SERVICES ENVIRONNEMENTAUX DE L'AGENCE DE L'EAU ADOUR-GARONNE (PSE-AEAG)

  
**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

Figure 1 : territoires d'expérimentation PSE-AEAG



**Territoires PSE**

- 2019
- 2020
- ..... Départements du Bassin
- Régions du Bassin
- Cours d'eau

0 50 km

Sources : agence de l'eau Adour-Garonne – DEEM – BAMAC – 03/2020 – IGN 2019, DRAAF, Chambres Agriculture 48 – 81, PNRPL, OEE 81, AEAG

---

	<b>1. INTRODUCTION</b>
5	1.1. Contexte : le dispositif PSE-AEAG
6	1.2. Objectifs et Méthodologie appliqués par l'AEAG pour le PSE Adour-Garonne
10	1.3. Cadre méthodologique de l'évaluation à mi-parcours
	<b>2. LA ROBUSTESSE, PERTINENCE ET EFFICACITÉ DU DISPOSITIF PSE-AEAG</b>
17	2.1. Un dispositif PSE en adéquation avec les enjeux environnementaux du bassin Adour-Garonne
20	2.2. Des systèmes agricoles qui correspondent au socle commun des priorités environnementales du bassin mais le dispositif fait abstraction de certains enjeux locaux
25	2.3. Un dispositif PSE qui s'avère performant sur les deux années de mise en œuvre
27	2.4. Cohérence entre indicateurs et niveau de rémunération
29	2.5. Le risque d'un effet d'aubaine dans la rémunération PSE n'est pas confirmé
31	2.6. L'influence différencié du cadre juridique sur la performance du dispositif PSE-AEAG selon le statut juridique
	<b>3. ANALYSE DE LA MISE EN ŒUVRE DU DISPOSITIF PSE ET LA PERCEPTION DES ACTEURS</b>
40	3.1. Une mise en œuvre effectuée en un temps record avec un fort investissement en ETP des acteurs et de l'AEAG
42	3.2. Un modèle organisationnel coût-efficace qui se distingue des autres PSE en France.
45	3.3. Le PSE-AEAG est suffisamment incitatif pour le maintien mais insuffisant pour la transition des systèmes de production
46	3.4. Le PSE est plus une reconnaissance sociale de la qualité environnementale des exploitations agricoles, au-delà de la rétribution économique
47	3.5. Durabilité : faibles marges de progrès et forte perception de continuité post-PSE
	<b>4. SYNTHÈSE DES RÉSULTATS ET RECOMMANDATIONS</b>
51	4.1. Messages clés du résultat de l'évaluation à mi-parcours
55	4.2. Recommandations
55	4.2.1. Recommandations techniques
55	4.2.2. Recommandations d'ordre organisationnel
	<b>5. CONCLUSIONS ET PROPOSITIONS</b>
57	5.1. Analyse n°1 : un dispositif innovant dans sa conception qui contraste avec les autres initiatives PSE en France
58	5.2. Analyse n° 2 : un dispositif PSE-AEAG qui a garanti sa mise en œuvre grâce à une organisation maîtrisée dans un temps assez contraint
59	5.3. Analyse n° 3 : le dispositif PSE-AEAG montre son caractère innovant mais risque d'entrer en concurrence avec certains dispositifs du deuxième pilier
60	<b>BIBLIOGRAPHIE</b>





## 1. INTRODUCTION

### 1.1. Contexte : le dispositif PSE-AEAG

Conformément à l'action 24 du Plan Biodiversité du 4 juillet 2018 et dans le cadre du 11<sup>e</sup> 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.

Dans le contexte de l'AEAG, le PSE vise à « reconnaître et rémunérer les services environnementaux fournis par les agriculteurs, au travers de la qualité intrinsèque de l'exploitation telle qu'elle est gérée par l'agriculteur ». En d'autres termes, le PSE-AEAG a pour objectif de rémunérer les agriculteurs dont les exploitations agricoles contribuent à (i) la protection de la qualité des masses d'eau ; (ii) le maintien d'un haut niveau de biodiversité ; (iii) la protection des sols contre l'érosion ; (iv) le stockage naturel de l'eau et zone d'épanchement des crues ; (v) l'épuration de l'eau ; (vi) le stockage de carbone et lutte contre le réchauffement climatique et (vii) la qualité du paysage.

En cela, l'AEAG distingue le rôle des PSE de celui des MAEC.  
Pour l'AEAG :

- les MAEC accompagnent les changements, la transition par une compensation des surcoûts et des manques à gagner
- les PSE valorisent un service rendu réel par les exploita-

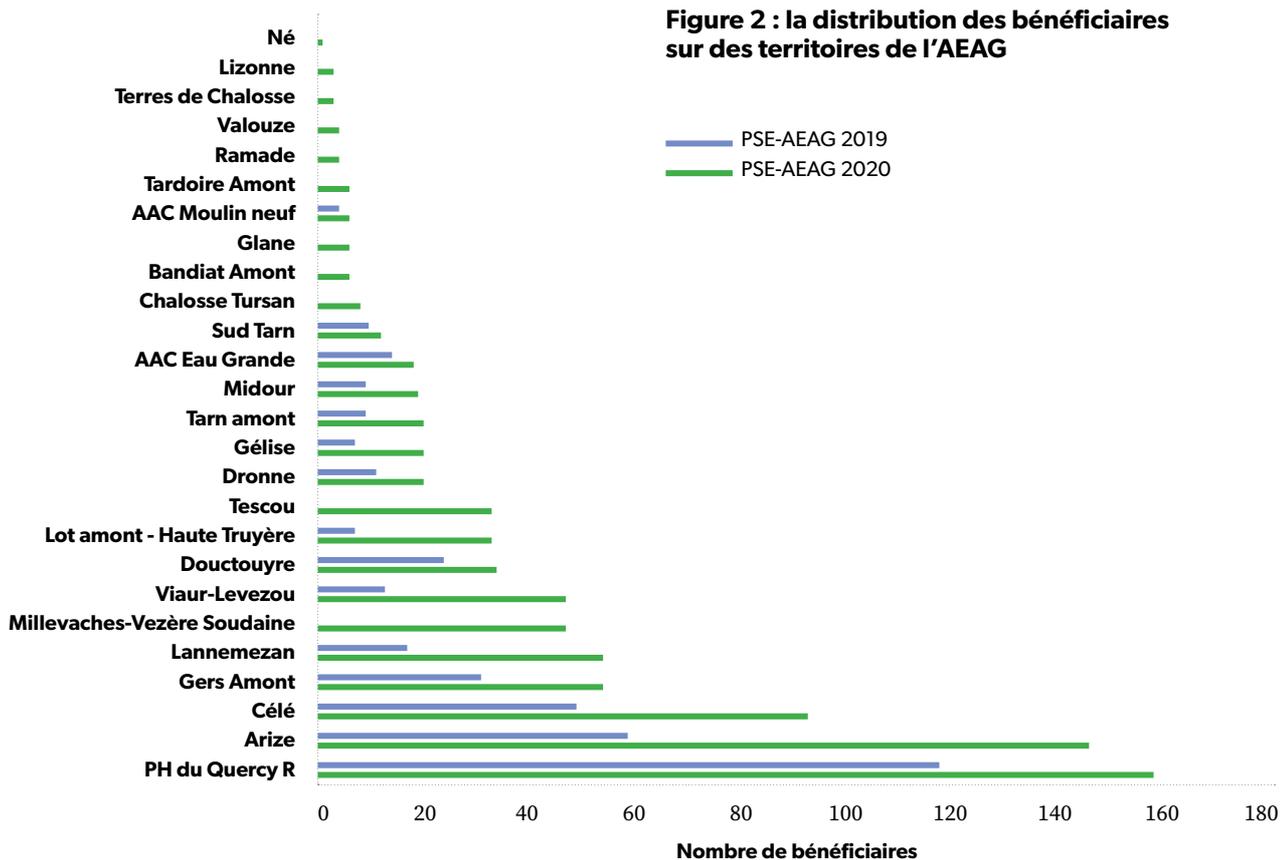
tions ayant atteint un certain niveau de qualité globale apte à rendre ces services à la société, à l'agriculture elle-même et aux écosystèmes en général.

En cela, les 2 dispositifs pourraient être concomitants à l'avenir et complémentaires d'où l'importance pour AEAG de distinguer les 2 méthodologies et de tester ces PSE pour évaluer en quoi ils répondent ou non à cet objectif.

Le dispositif PSE-AEAG a été conçu selon la méthodologie HVN (Haute-Valeur Naturelle) mise au point par SOLAGRO. **Il cible ces systèmes agricoles qui ont permis de maintenir les milieux naturels essentiels à la préservation des ressources en eau et à la biodiversité et les pratiques agricoles qui démontrent une certaine qualité environnementale compatibles avec ces enjeux environnementaux.** Il a été conçu également dans l'ambition d'inverser la tendance de transformation et perte de ces milieux naturels sur le bassin d'Adour-Garonne.

Ainsi le choix des territoires PSE, effectué en concertation avec les Régions, les DRAAF et les DREAL, a été motivé par les constats suivants : la diminution progressive des prairies et des zones humides qui s'accompagne d'une perte de l'élevage au profit de grandes cultures et l'observation, de plus en plus récurrente, de phénomènes de pollution des cours d'eau par les nitrates et les phytosanitaires, aggravés par les problèmes d'érosion. Un critère additionnel a motivé les contours géographiques du dispositif PSE : Des démarches collectives déjà en place, financées par l'AEAG (contrats de rivières, contrats territoriaux, plans de gestion des cours d'eau menés par les syndicats de bassins versants, PNR, etc.) et qui ont permis le déploiement de toute la campagne de sensibilisation et de promotion du dispositif PSE sur 20 territoires cibles en 2019 et 30 territoires en 2020 (Figure 1).

L'expérimentation a permis la contractualisation du PSE-AEAG sur 15 des 20 territoires en 2019 et sur 26 des 30 territoires en 2020. Au total, en 2019, il y a eu 382 PSE contractualisés (85% des exploitations agricoles auditées) et 856 en 2020 (90% des exploitations agricoles auditées). Les PSE-AEAG couvrent 28 545 hectares et 71 866 hectares, respectivement en 2019 et 2020.



Source : SHC d'après les audits 2019-2020.

Après deux ans d'expérimentation, le dispositif PSE-AEAG rencontre un succès incontestable auprès des agriculteurs, au vu du nombre de contrats signés. Il a mobilisé l'ensemble des acteurs à tous les niveaux. En premier lieu, le Conseil d'Administration de l'AEAG qui montre sa volonté politique en assurant le financement et les moyens humains pour sa mise en œuvre ; les acteurs publics (Régions, DRAFF et DREAL) qui ont priorisé les territoires d'expérimentation ; les structures animatrices en charge de la protection de la ressource en eau et de la biodiversité, ainsi que les organisations professionnelles agricoles, qui ont été le pilier de son déploiement au plus près de leur territoire.

Face à cette évolution, il était nécessaire de procéder à une évaluation à chaud du dispositif ou une évaluation à mi-parcours. Cette évaluation analyse la robustesse du dispositif PSE-AEAG et son adéquation en fonction des résultats environnementaux attendus, son efficacité 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.

## 1.2. Objectifs et méthodologie appliqués par l'AEAG pour le PSE Adour-Garonne

L'encadré ci-après reprend la synthèse rédigée par l'AEAG 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'extensivification 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

S'agissant d'une expérimentation et pour permettre l'attribution de l'aide dès 2019 (comme demandé par le plan biodiversité de 2018), l'Agence de l'Eau Adour-Garonne a positionné le PSE dans le régime « de minimis ». Ainsi, elle doit respecter le plafond sur 3 ans fixé par l'Europe à 20 000 € ce qui ne permet pas de dépasser les 6 666 €/an/exploitation. L'Agence a appliqué cependant la transparence GAEC jusqu'à 3 associés. A noter que l'attribution d'un PSE n'est pas possible lorsqu'il a été contractualisé des MAEC sur l'exploitation et ce, quelles que soient les MAEC en présence.

**Justification de la valeur du point**  
Cette valeur du point doit rendre compte de la valeur des services rendus lorsque l'activité agricole est idéale et n'entraîne aucun désagrément d'un point de vue environnement ou santé. C'est-à-dire qu'elle maintient un haut niveau de biodiversité et une préservation des ressources en eau tant d'un point de vue qualitatif que quantitatif. L'Agence de l'eau Adour-Garonne a donc fait le choix de retenir

5 €/point dans cette expérimentation ce qui correspond au maximum 150 €/ha dans le cas d'une exploitation qui atteint le maximum 30 points.

### Quels sont les avantages attendus du dispositif PSE ?

#### Pour les territoires :

- Valorisation et pérennisation de la qualité environnementale des lieux
- Valorisation des dynamiques collectives,
- Adaptabilité aux spécificités des territoires et à leurs enjeux (liberté dans le choix des moyens d'action),

#### Pour les agriculteurs :

- Simplicité et lisibilité du dispositif (rémunération proportionnée aux services rendus, sur la base d'un nombre d'indicateurs limité),
- Souplesse de mise en œuvre (rémunération liée aux résultats, avec une entière liberté sur les moyens mobilisés),
- Mode de rémunération valorisant le métier d'agriculteur, par la mise en avant des services environnementaux rendus,

- Accompagnement des agriculteurs et intégration dans des dynamiques collectives.

#### Pour les Agences de l'eau et l'État :

- Faire perdurer les systèmes agricoles performants, économes en intrants et qui préservent durablement les ressources en eau et la biodiversité. Ils contribuent aussi à d'autres aménités (paysage, zone d'expansion de crue, ...) et évitent ainsi des dépenses d'investissement (restauration de la qualité de l'eau, plan de restaurations de la biodiversité, traitement pour production d'eau potable...)
- Souplesse et adaptabilité du dispositif : valeur du point, score minimum exigé, mesures additionnelles (engagement dans un label, interdiction de l'usage de certains produits impactant pour le milieu naturelle, entretien d'éléments paysagers).

L'agence de l'eau a mis en place un système de contrôle indépendant afin de s'assurer de la bonne application et mise en œuvre du dispositif.



© AEAG - PF Prévitali

Pour la mise en œuvre du dispositif PSE-AEAG, deux manuels méthodologiques ont été élaborés pour expliquer les objectifs et la méthode de calcul des indicateurs du dispositif, l'un correspondant à la mise en place en 2019 et l'autre à l'année 2020. La différence entre 2019 et 2020 réside dans le changement du cadre juridique sur lequel repose le PSE.

Le tableau reprend les principaux changements d'une année sur l'autre.

Table 1 : différences dans le dispositif PSE entre 2019 et 2020

Critères	Description	2019	2020
<b>Le statut</b>	Un agriculteur peut bénéficier du PSE s'il est un exploitant agricole individuel ou s'il appartient à une structure exerçant une activité agricole. Le PSE est attribué à une personne morale bénéficiant de surfaces inscrites sur le RPG.	Paiement plafonné à 20000 € sur 3 ans pour un exploitant. Paiement plafonné à 15000 € par associé dans le cadre GAEC.	Paiement plafonné à 60 ha (pour les exploitations les plus grandes), soit 9000€/an et 27000€/an pour les GAEC à 3 et +.
<b>Localisation</b>	Disposer d'une surface agricole déclarée à la PAC. Les exploitations éligibles doivent disposer d'au moins 50% de leur SAU dans les territoires sélectionnés. Avoir au moins une parcelle déclarée au RPG dans le périmètre AAC.	20 territoires ciblés	31 territoires ciblés
<b>Chargement animal</b>	Le chargement animal doit être égal ou inférieur à 1,40 UGB/ha.	Le calcul ne prend en compte que la SFP.	Le calcul prend en compte la SFP et les céréales à pailles autoconsommées.
<b>Pression azotée organique</b>	Disposer d'une pression d'azote organique inférieure à 170 unités par ha de SAU.		Pas de changement.
<b>IFT</b>	Les différents IFT doivent être inférieurs à la référence régionale.		Possibilité de recalculer l'IFT en cas de conditions climatiques exceptionnelles.
<b>Montant minimum des minimis</b>	Seules les exploitations n'ayant pas dépassées le plafond des aides percevables dans le cadre du régime des minimis agricoles sur les 3 derniers exercices fiscaux (dont l'année en cours) pourront bénéficier du PSE.		N'a pas été renouvelé. Adoption du système notifié du MTE pour les PSE (mesure 24 de la loi Biodiversité - Notification n° SA 55052 de la Commission Européenne).
<b>Note minimale de 5 points</b>	Une note minimale de 5 points est instaurée pour l'indicateur 1 : disposer de 3 cultures pour les surfaces entre 10 et 30 ha et 4 cultures pour les surfaces supérieures à 30 ha.		Instaurée en 2020.
<b>Montant minimum de points</b>	Seules les exploitations bénéficiant d'un score supérieur ou égal à 16/30 seront éligibles au dispositif PSE.		Pas de changement
<b>Paiement de ses redevances</b>	L'exploitant devra être à jour du paiement de ses redevances pour pouvoir signer un PSE.		Pas de changement
<b>Engagement du territoire du marais de Brouage</b>	Dans le territoire de Brouage l'exploitant devra signer une charte de gestion collective du marais signée avec l'association des éleveurs du marais de Brouage. C'est une condition d'accès au dispositif PSE compte-tenu des enjeux environnementaux sur ce marais.		
<b>Engagement concernant les IAE</b>	L'exploitant s'engage à maintenir sur la durée du contrat l'ensemble des IAE et des prairies	Non fertilisation azoté chimique et non-drainage des prairies humides, – Respecter les consignes de gestion du label Haie (engagements de niveau 1 du label).	Spécificités des engagements selon l'IAE.

Source : Auteurs, à partir des informations AEAG (2019, 2020)

### 1.3. Cadre méthodologique de l'évaluation à mi-parcours

Le Cahier des Clauses Techniques Particulières (CCTP) stipulait que l'évaluation « à chaud » devait évaluer la qualité globale du dispositif PSE 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.

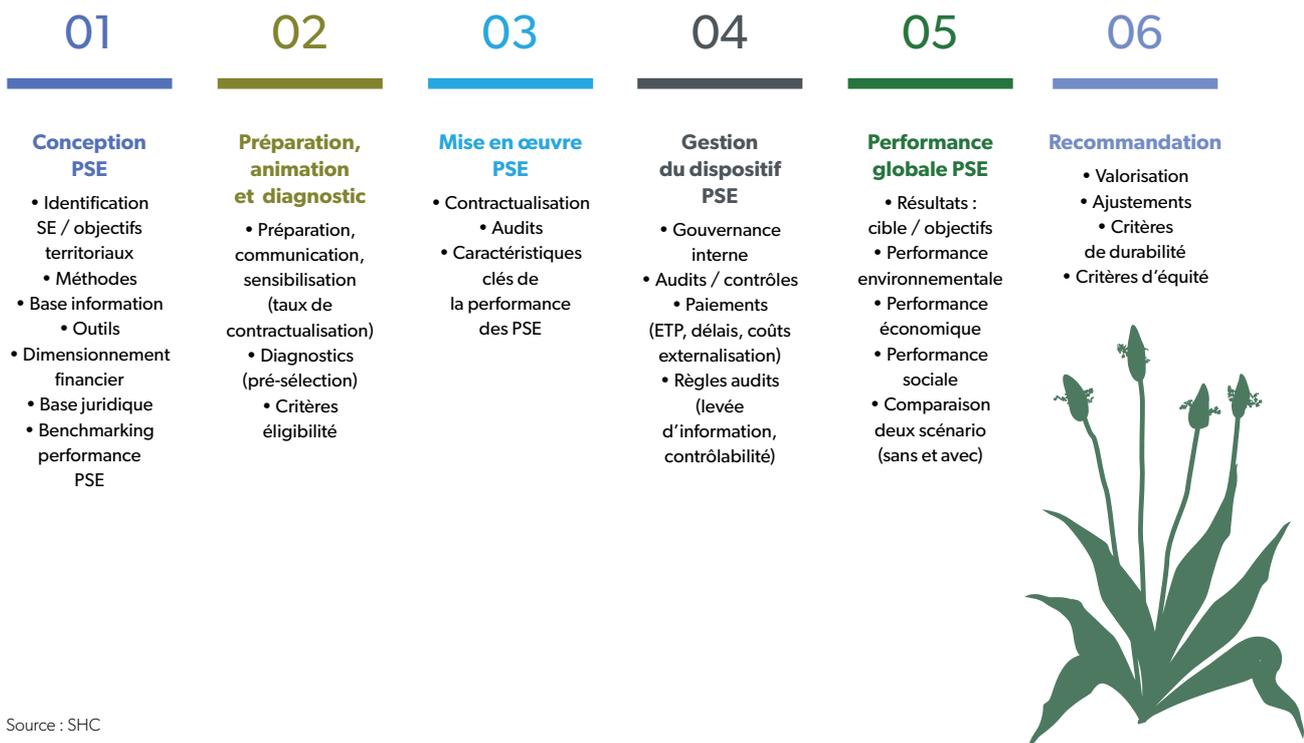
Nous avons donc répondu aux questions posées par l'AEAG dans le CCTP en inscrivant l'évaluation à mi-parcours dans le cycle de vie d'un dispositif PSE (Figure 3). L'enjeu d'une telle évaluation est, d'une part, de mettre en avant les acquis de deux ans d'expérimentation du dispositif et d'apporter des recommandations afin de maximiser les chances de réussite du PSE-AEAG. D'autre part, elle permettra de fournir des éléments de réflexion à une généralisation du dispositif PSE en tant qu'outil de politique permettant de concilier

les priorités de développement agricole avec les enjeux de préservation de l'environnement.

Notre approche porte son analyse sur les critères relatifs à l'efficacité, la pertinence/robustesse, l'efficacité et la durabilité du dispositif PSE. Selon le résultat des analyses de ces critères d'évaluation, nous évoquerons la notion de performance environnementale du dispositif PSE pour signaler le résultat du dispositif PSE du point de vue environnemental. La performance environnementale sera mesurée par le résultats obtenus par les bénéficiaires sur les indicateurs du dispositif et/ou sur la réponse apportée aux enjeux des territoires ; nous utiliserons aussi la notion de performance lorsqu'il s'agit du résultat global du dispositif PSE, y compris dans la composante organisationnelle et de gouvernance. Parler de performance nous permet de qualifier le dispositif PSE à l'instant T de l'évaluation et de le comparer avec les résultats (ou performance) des autres dispositifs PSE existants ou des outils similaires aux PSE-AEAG.

La logique d'intervention, décrite ci-dessous, montre l'articulation entre le cycle de vie du PSE et les critères que nous avons analysé pour répondre à cette évaluation à mi-parcours.

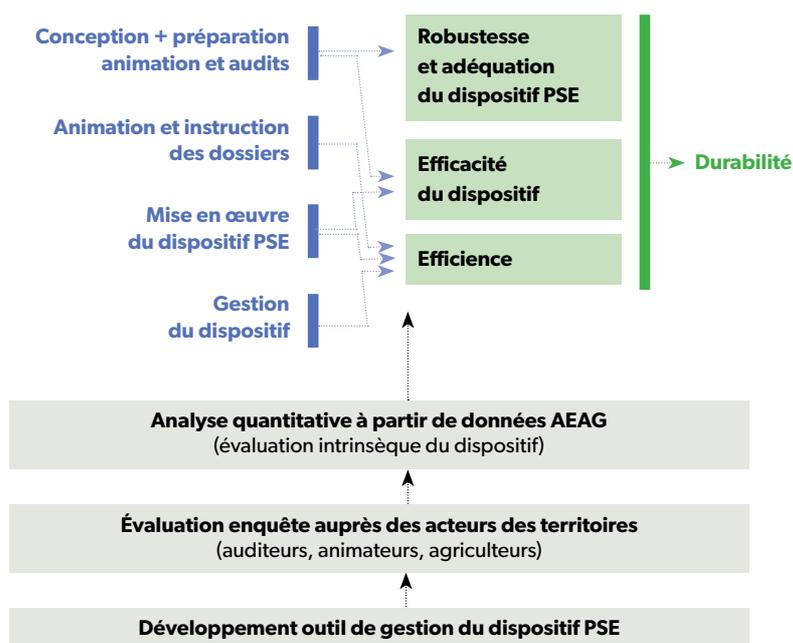
Figure 3 : cycle de vie du dispositif PSE sur le territoire d'AEAG



Source : SHC

L'analyse de la phase de conception est déterminante dans l'évaluation de la pertinence/robustesse et l'efficacité du dispositif PSE au regard des enjeux environnementaux et des caractéristiques des exploitations agricoles bénéficiaires du PSE. Pour ce faire, notre expertise s'est portée sur l'analyse des bases de données que nous avons extraites de la plateforme internet mise en place par l'AEAG. Il s'agit des **données d'audits** qui regroupent l'ensemble des informations issu du diagnostic des exploitations agricoles et **les résultats d'audits** qui retracent les notes par indicateur et le montant des PSE par exploitation bénéficiaire. Nous avons tenu compte de deux années de mise en œuvre, à savoir 2019 et 2020. Un **traitement statistique et économétrique** a été effectué pour mieux cerner les facteurs explicatifs du comportement et de la performance du dispositif PSE-AEAG. Cette étape était précédée d'une revue de la littérature sur les expériences PSE au niveau international et national. Cette révision nous a permis, d'une part, d'identifier les critères de performance les plus étudiés par la littérature afin d'orienter nos analyses économétriques et d'autre part, de comparer le dispositif PSE-AEAG avec les autres dispositifs PSE afin de faire apparaître ses avantages et ses limites.

**Figure 4 : logique d'intervention**



Source : SHC (2021)

### Encadré 1 Ensemble de données et informations examinées

#### Bases de données :

- **Nombre d'observations :**  
506 (en 2019) et 955 (en 2020)
- **Nombre de variables analysées :** 376
- **Nombre de documents mis à disposition par l'AEAG et consultés :** 240

#### Revue de la littérature :

- (3) méta-analyses
- (30) articles scientifiques
- (4) rapports techniques
- (2) ouvrages organismes internationaux

### Encadré 2 Statistiques des consultations

- 76 auditeurs représentant 34 structures et 39 animateurs issus de 30 structures agissant dans les démarches territoriales sont intervenus dans la mise en œuvre du dispositif en 2020.
- 39% du total de structures participant au dispositif PSE

#### Entretiens

- 40 acteurs interrogés dont 22 auditeurs, 18 animateurs. De plus, 27 agriculteurs ont été interviewés individuellement afin de compléter la phase d'entretien.

#### Enquête en ligne

- 955 agriculteurs ont reçu l'enquête en ligne.
- Taux de retour d'enquêtes : 20% soit 200 questionnaires ont été traités.
- 25 territoires représentés.

Les phases suivantes du cycle de vie (phases 2, 3 et 4) ont été examinées afin d'évaluer le critère d'efficacité du dispositif PSE. On a tenu compte **des aspects organisationnels de sa préparation et de sa mise en œuvre**. L'efficacité mesure l'adéquation entre les coûts associés à ces aspects organisationnels et les résultats obtenus. Cette partie s'est alimentée **des entretiens réalisés auprès des auditeurs et animateurs et un questionnaire en ligne à l'intention des agriculteurs**. Nous avons donc défini un échantillon afin de mener des entretiens auprès des auditeurs, animateurs<sup>1</sup> et agriculteurs<sup>2</sup>. L'enquête en ligne a été adressée à 955 agriculteurs bénéficiaires du dispositif.

Ces consultations se sont déroulées entre le 8 avril et le 7 mai 2021. L'objectif était d'avoir un retour d'expérience sur la mise en œuvre du dispositif au cours de deux années d'expérimentation. Plusieurs thématiques ont été abordées : i) la compréhension du dispositif, ii) le déroulement de la phase de pré-audits et audits, iii) le déroulement de la gestion administrative et des paiements, iv) la perception des avantages et limites du dispositif PSE par rapport à d'autres dispositifs d'aide aux agriculteurs, notamment les Mesures Agro-Environnementales (MAEC), les aides à la Conversion à l'Agriculture Biologique (CAB) et les aides au Maintien à l'Agriculture Biologique (MAB) et v) remontée de recommandations ou pistes d'amélioration du dispositif PSE.



© AEAG

Le questionnaire en ligne abordait les mêmes thématiques que pour les entretiens individuels mais a davantage interrogé les agriculteurs sur **leur perception quant à l'incitativité du PSE, les caractéristiques de leur exploitation agricole, leurs caractéristiques socio-professionnelles et leurs motivations et barrières à l'action** face aux enjeux environnementaux. L'analyse de cette dernière partie de l'enquête s'est appuyée sur les apports de la littérature de **la psychologie environnementale pour qui tout facteur interne ou externe à l'individu est considéré comme une motivation** si celui-ci influence positivement un comportement favorable à l'environnement. Si ce facteur agit avec **une influence négative, il est considéré comme une barrière à l'action**. Ainsi, l'analyse des motivations et de leur lien avec la performance environnementale des exploitations agricoles permettent d'apporter un éclairage sur la pertinence, l'efficacité et la durabilité du dispositif PSE-AEAG.

Parmi les facteurs internes, nous avons identifié trois groupes cités dans la littérature pour analyser le rôle des motivations dans le comportement pro-environnemental des individus (Affaoui et Gnonlonfin, 2020) :

- **Les valeurs environnementales** sont les principes stables qui aident les individus à prioriser leurs choix qui à leur tour viennent affecter le niveau de bien-être (valeurs individuelles ou autocentrées), le bien-être des autres (valeurs altruistes) et le bien-être que l'individu attache à la nature (valeurs biosphériques).
- **Les croyances** relatives aux préoccupations environnementales ou au degré de connaissance des conséquences environnementales permettent d'appréhender l'attitude générale face à l'environnement.
- **Les motivations** d'ordre économique, de l'ordre de la satisfaction individuelle (hédoniste) et de l'ordre de l'obligation morale (normes) régissent les comportements en faveur de l'environnement.

La *Table 1* présente les domaines analysés. Afin de les mesurer, nous avons utilisé douze « affirmations<sup>3</sup> » qui ont été évaluées par les agriculteurs selon une notation qui allait de 0 (pas important) à 6 (très important) ou selon l'échelle dit de likert à 5 points (« pas du tout d'accord », « pas d'accord », « ni d'accord ni en désaccord », « d'accord » et « tout à fait d'accord »).

(1) La liste complète de structure auditrices et animatrices se trouve en annexe 1 et 2. La liste de ceux qui ont été interrogés, leur territoire PSE et par type de structure se trouve en annexe 3 et 4. (2) Nous avons pu organiser des entretiens sous forme d'atelier avec 9 agriculteurs du Célé ainsi que des entretiens individuels avec 12 agriculteurs de Viaur-Levezou et 5 agriculteurs de Quercy. (3) Inspirés des travaux de la théorie de Stern et al. (1995) et la théorie de Lindenberg & Steg (2007).

Table 2 : Les constructions psychologiques sélectionnées

Facteurs internes	Affirmations
<b>Les valeurs environnementales</b>	
<b>Valeurs individuelles ou autocentrées</b>	<p>La richesse (bien-être matériel et monétaire)</p> <p>L'influence (la capacité à influencer les autres)</p> <p>L'autorité (le droit de diriger ou de commander)</p> <p>Le pouvoir social (contrôle sur les autres)</p>
<b>Valeurs tournées vers les autres (altruistes)</b>	<p>L'égalité (l'égalité des chances pour tous)</p> <p>La paix (un monde sans guerre ni conflits)</p> <p>La justice sociale (la lutte contre l'injustice ou la protection des plus faibles)</p> <p>Être utile pour les autres (travailler pour le bien-être des autres)</p>
<b>Valeurs tournées vers la nature (biosphère)</b>	<p>Respecter la Terre (vivre en harmonie avec les autres espèces)</p> <p>Protéger l'environnement (préserver la nature)</p> <p>Prévenir les pollutions (éviter toute sorte de pollutions)</p> <p>Unité avec la nature (s'inscrire dans la nature)</p>
<b>Les croyances environnementales « les problèmes environnementaux vous préoccupent parce qu'ils ... »</b>	
<b>Préoccupations centrées sur l'individu</b>	<p>... affectent ma santé</p> <p>... affectent ma prospérité</p>
<b>Préoccupations altruistes</b>	<p>... affectent les résidents de ma commune</p> <p>... affectent les générations futures</p>
<b>Préoccupations biosphériques</b>	<p>... affectent les animaux</p> <p>... affectent les plantes</p>
<b>Degré de connaissance des conséquences</b>	
<b>Conséquences 1</b>	La conservation des prairies et des zones humides est nécessaire à la préservation de la qualité de l'eau et de la biodiversité sur mon territoire
<b>Conséquences 2</b>	La qualité de l'eau peut s'améliorer si les agriculteurs réduisent l'utilisation des produits phytosanitaires et des fertilisants chimiques
<b>Conséquences 3</b>	Les rotations longues et la couverture du sol contribuent à la protection de la qualité de l'eau et la biodiversité
<b>Les motivations</b>	
<b>Motivations économiques</b>	<p>Les politiques publiques subventionnent les pratiques agricoles favorables à l'environnement</p> <p>Je réponds à une demande des consommateurs en adoptant des pratiques agricoles favorables à l'environnement</p> <p>Je gagne de l'argent en limitant l'utilisation des produits phytosanitaires et de fertilisants chimiques</p> <p>Je réduis mes coûts de production avec un système de production durable ou extensif</p>

## Facteurs internes

## Affirmations

### Les motivations

#### Motivations hédonistes

Je tire du plaisir et de la satisfaction personnelle lorsque je m'engage dans des pratiques agricoles favorables à l'environnement

Je me sens beaucoup mieux en protégeant l'environnement

Cela me fait plaisir lorsque j'arrive à réduire la consommation des produits phytosanitaires et des fertilisants chimiques

Cela me rend heureux de conserver les éléments naturels de paysage sur mon exploitation

#### Motivations normatives

Je considère la préservation de la nature comme une obligation

J'estime qu'adopter des pratiques agricoles favorables à l'environnement est un devoir

Au quotidien, j'essaie de faire attention aux impacts de mon comportement sur l'environnement

Je ressens de la culpabilité quand je ne maîtrise pas les impacts de mes pratiques agricoles sur l'environnement

En ce qui concerne les facteurs externes, notre démarche s'est appuyée sur les travaux de Gifford & Chen (2017) pour conceptualiser les facteurs contextuels limitants ou des barrières à l'action. Nous avons mesuré trois types de barrières :

- **Les objectifs conflictuels** permettent de rendre compte de l'incompatibilité perçue des pratiques agricoles vertueuses avec d'autres objectifs, comme le temps et le risque.
- **Le « tokénisme »** représente les actions déjà adoptées et qui sont considérées par l'individu lui-même comme étant satisfaisants du point de vue environnemental, peu importe les réelles conséquences de l'action (effets) pour l'environnement. L'accent est mis sur le bien fondée d'une croyance bâtie sur l'expérience et non pas sur le résultat du point de vue environnemental.
- **Les barrières structurelles** mesurent la perception des individus vis-à-vis du marché (concurrence) et le temps (d'adaptation) nécessaire à l'adoption des pratiques agricoles favorables à l'environnement.

Les « affirmations » utilisées pour mesurer l'ensemble de ces variables ont été testées afin de vérifier leur consistance interne, c'est-à-dire la qualité de la formulation des « affirmations » proposés pour chaque domaine. Nous mesurons la consistance interne avec le coefficient de Cronbach<sup>4</sup>. Les résultats confirment la bonne qualité dans

la formulation des « affirmations » de chaque domaine. La majorité des affirmations mesurées a un seuil supérieur à 0,6 considéré comme adéquat dans la littérature de la psychologie environnementale (Arfaoui et Gnonlonfin, 2020).

L'ensemble de ces outils d'analyse et approches méthodologiques ont permis la réalisation de cette évaluation à mi-parcours. Le lecteur peut se référer au document technique qui contient le détail des résultats obtenus.

Nous reprenons la synthèse de notre évaluation avec dans un premier temps, l'analyse de la robustesse, la pertinence et l'efficacité du dispositif (*chapitre 2*), et dans un deuxième temps, l'analyse la mise en œuvre et du retour d'expérience des acteurs des territoires ciblés par le dispositif PSE (*chapitre 3*). Nous synthétiserons ensuite les résultats d'analyse globale (*chapitre 4*) pour finir, par les conclusions et propositions (*chapitre 5*).

(4) Le coefficient de Cronbach est compris entre 0 et 1. Plus il est proche de 1, plus la consistance interne des affirmations est bonne. Se référer au document technique de ce rapport.



© AEAG





## 2. LA ROBUSTESSE, PERTINENCE ET EFFICACITÉ DU DISPOSITIF PSE - AEAG

Ce chapitre a pour objectif d'analyser la pertinence et la robustesse du dispositif PSE-AEAG. La pertinence sera analysée par le contexte environnemental et les enjeux environnementaux qui sont à l'origine de l'expérimentation PSE. Ces analyses vont combiner à la fois les résultats de la phase de consultation et les données audits de l'AEAG. La robustesse fournit une indication de la fiabilité du dispositif. Notre analyse de la robustesse permet d'analyser les facteurs qui ont une influence sur la performance du dispositif et d'anticiper sur les possibles adaptations, le cas échéant.

### 2.1. Un dispositif PSE en adéquation avec les enjeux environnementaux du bassin Adour-Garonne

Le dispositif PSE a été conçu dans l'idée :

- de valoriser les systèmes performants et économes en intrants pour la préservation de la qualité de l'eau et de la biodiversité.
- d'infléchir la tendance de dégradation et de perte d'un certain nombre de milieux naturels favorables à la préservation de la qualité de l'eau, la biodiversité et la préservation des sols. Les prairies, les prairies humides, les zones humides qui cohabitent le plus souvent avec des systèmes de polyculture-élevage deviennent des objectifs de conservation dans le cadre du dispositif PSE

Par conséquent, les territoires PSE comprennent des zones d'élevage, de polycultures et de grandes cultures – même si ces dernières sont moins représentées – où il y a une tendance à la disparition des zones humides et des prairies. Le dispositif a permis d'atteindre 26 territoires sur les 30 territoires ciblés en 2020 pour un total de 72 000 hectares de SAU.

#### Encadré 3 : définition de robustesse et de pertinence du dispositif PSE

**Le dispositif PSE sera pertinent s'il est adapté aux problématiques environnementales des territoires d'expérimentation et/ou si le dispositif a la capacité de démontrer son utilité sociale. Il est d'autant plus efficace qu'il a la capacité de répondre aux enjeux environnementaux fixés.**

**Le dispositif PSE est robuste s'il permet d'obtenir des résultats satisfaisants au regard des hypothèses de sa conception.**

**Ces deux critères répondent aux questions posées par le CCTP (section 1.3).**



© F. Hirissou

On observe une distribution inégale des exploitations bénéficiaires sur les territoires cibles. Dix (10) territoires regroupent plus de 80% des contrats PSE, à savoir des Prairies humides du Quercy Rouergue (19%), Arize (17%), Célé (11%), Lannemezan (6%), Gers amont (6%), PNR Millevaches-Vezère Soudaine (6%), Viaur-Levezou (4%), Lot amont-Haute Truyère (4%), Tescou (4%) et Douctouyre (4%) (Figure 5).

Les 16 autres territoires regroupent 18% des bénéficiaires (Figure 6). Lorsqu'on regarde la répartition des contrats par rapport à la taille de la SAU couverte par le dispositif, 11 territoires regroupent les 80% de la SAU des exploitations bénéficiaires à savoir Prairies humides du Quercy Rouergue (21%), Arize (14%), PNR Millevaches-Vezère Soudaine (9%), Célé (7%), Viaur-Levezou (7%), Lot amont-Haute Truyère (7%), Gers amont (5%), Lannemezan (5%), Douctouyre (4%) et Tarn amont (3%).

(7%), Gers amont (5%), Lannemezan (5%), Douctouyre (4%) et Tarn amont (3%).

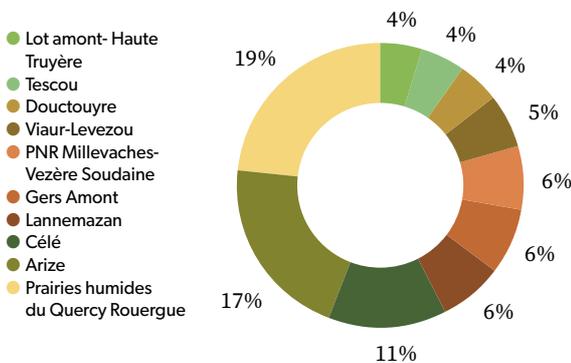
Les territoires les moins représentés sont le Né, la CC Terres de Chalosse, le Lizonne, l'AAC Valouze et Ramade. Pour chacun de ces territoires, les contrats PSE représentent moins de 1% en 2020. En particulier, le territoire de la CC Terres de Chalosse qui est caractérisé par des systèmes agricoles simplifiés (1 à 3 cultures) type grandes cultures, n'a enregistré que deux contrats PSE.

La répartition de contrats PSE entre territoires diffère du fait de plusieurs facteurs : l'ancienneté dans le dispositif (démarrage dès 2019), la part des exploitations bénéficiaires de MAE, la qualité environnementale des exploitations agricoles et/ou la capacité de mobilisation des agriculteurs dans un laps de temps assez contraint. Le non cumul avec les MAEC et l'aide à la « certification maïs » notamment peut avoir un poids fort dans la faible présence de PSE. Cela sera à expertiser dans l'évaluation finale en fin d'expérimentation du dispositif PSE.

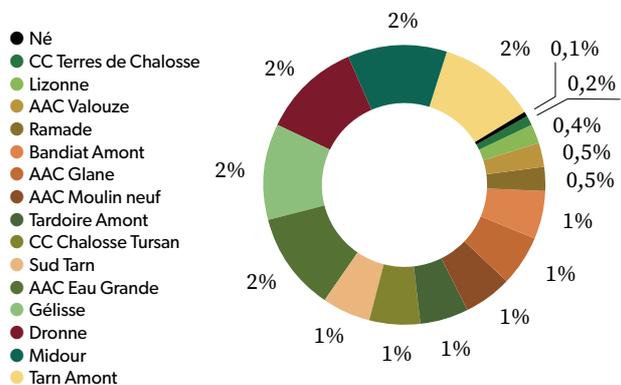
Les 16 autres territoires regroupent 18% des bénéficiaires (Figure 6). Lorsqu'on regarde la répartition des contrats par rapport à la taille de la SAU couverte par le dispositif, 11 territoires regroupent les 80% de la SAU des exploitations bénéficiaires à savoir Prairies humides du Quercy Rouergue (21%), Arize (14%), PNR Millevaches-Vezère Soudaine (9%), Célé (7%), Viaur-Levezou (7%), Lot amont-Haute Truyère (7%), Gers amont (5%), Lannemezan (5%), Douctouyre (4%) et Tarn amont (3%).

Sur l'ensemble de ces territoires, nous avons comparé le taux de couverture des enjeux identifiés avant la mise en

**Figure 5 : répartition de contrats PSE sur les 10 territoires qui regroupent plus de 80% des bénéficiaires**

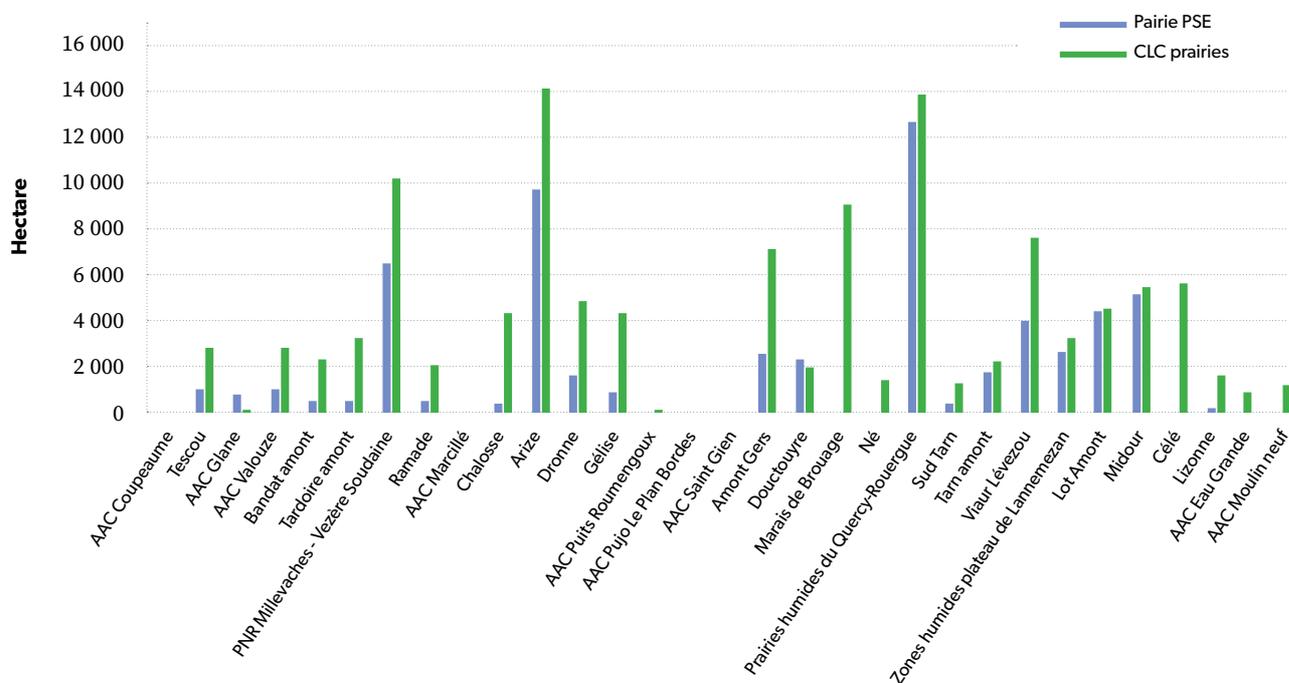


**Figure 6 : répartition de contrats PSE bénéficiaires sur les 16 autres territoires qui regroupent 18% des bénéficiaires**



Source : SHC d'après l'audit 2020

Figure 7 : taux de couverture des prairies du dispositif PSE



œuvre du dispositif avec le taux obtenu après la mise en place du dispositif en 2020. En considérant uniquement les enjeux de préservation de prairies et des zones humides<sup>5</sup>, le taux de couverture par le dispositif PSE-AEAG des enjeux est significatif pour certains territoires.

C'est le cas par exemple des territoires d'Arize, de l'AAC Glane, du PNR Millevaches, de l'AAC Valouze, du Quercy-Rouergue, du Tarn Amont, du Viaur Lévezou, du Lot Amont et Midour où le dispositif a permis d'atteindre plus de 50% des prairies de la SAU (Figure 7). D'ailleurs, pour les territoires de l'AAC Glane, de l'AAC Valouze, de Doucrouyre, le taux de couverture des zones humides dépasse 100%. Le PSE montre ici sa capacité à couvrir également des ZH en dehors du zonage puisqu'il couvre la globalité d'une exploitation, dès l'instant où cette dernière est concernée par le territoire test. Ainsi, la part de la SAU présente hors du zonage est expertisée aussi et permet de toucher davantage de zones humides que prévues.

La SAU couverte par les PSE est composée à 85% de prairies contre 15% pour les cultures (Figure 8). Les prairies permanentes représentent 43% de la SAU contre 22% pour les

**La comparaison des taux de couverture s'est basée sur les données cartographiques Corine Land Cover (2018) fournies par l'AEAG et les données audits 2020 qui fournissent les informations relatives à la composition des exploitations agricoles ayant bénéficié d'un contrat PSE.**

prairies temporaires diversifiées et 11% pour les estives, landes et parcours boisés. L'ensemble de prairies totalisent 61 291 ha.

Par rapport à l'enjeu relatif aux zones humides, le dispositif a permis d'atteindre 2 500 hectares de prairies humides dont 33% sur le territoire du PNR Millevaches-Vézère Soudaine, 16% sur le territoire du Lot amont-Haute Truyère, 9% sur le territoire du Viaur-Levezou, 6% respectivement sur les territoires de la Dronne, des PH du Quercy Rouergue et Célé (Figure 9).

Le dispositif PSE-AEAG s'avère cohérent et s'adapte aux priorités environnementales des territoires ciblés par l'AEAG. Le

(5) Dans la classification de CLC, dont les données ont été fournies par l'AEAG, on a que deux classes distinctes : i) les prairies et ii) milieux humides et surfaces en eaux. Ces derniers ont été classés dans nos analyses comme étant des zones humides pour notre démonstration. Mais cela mériterait une analyse plus pointue.

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.

Cependant, ces analyses sont à regarder avec précaution et mériteraient un approfondissement avec les dernières données cartographiques de l'AEAG, non disponibles pour cette évaluation à mi-parcours, ce qui permettrait de confronter les enjeux environnementaux et les résultats des PSE sur un même territoire PSE.

## 2.2. Des systèmes agricoles qui correspondent au socle commun des priorités environnementales du bassin mais le dispositif fait abstraction de certains enjeux locaux

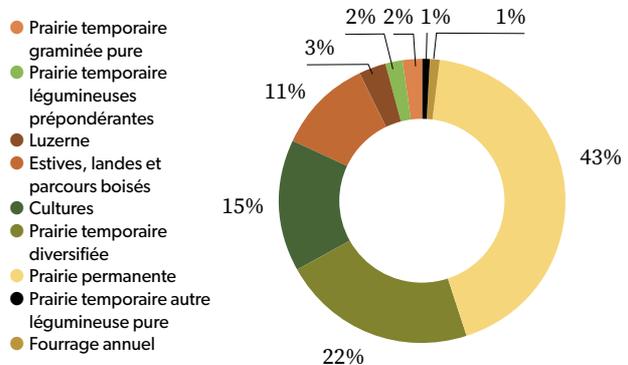
Le dispositif PSE-AEAG représente une SAU totale d'environ 72 000 hectares, soit en moyenne 80 hectares par exploitation bénéficiaire, sauf pour les (13) territoires (Né, Midour, AAC Eau Grande, Célé, Tescou, Lannemezan, Gers amont, Gélise, Sud Tarn, CC Chalosse Tursan, CC Terres de Chalosse, Arize et Douctouyre) dont la SAU moyenne est inférieure à la moyenne de 80 hectares (Figure 10).

La composition de la SAU varie en fonction des territoires (Figure 11). Par exemple, sur le territoire de Célé, la SAU des exploitations bénéficiaires est composée à 65% de prairies permanentes, à 10% de cultures et 5% de prairies temporaires. Sur le territoire de CC Terre de Chalosse, la SAU des bénéficiaires est composée prairies temporaires diversifiées et de luzerne à hauteur de 80% et 20% respectivement. Ce constat est en accord avec l'enjeu sur les prairies.



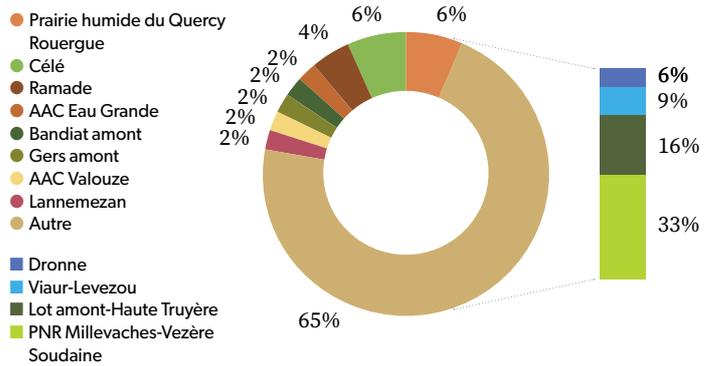
© F. Hirsseau

Figure 8 : composition de la SAU



Source : SHC d'après les données d'audit 2020

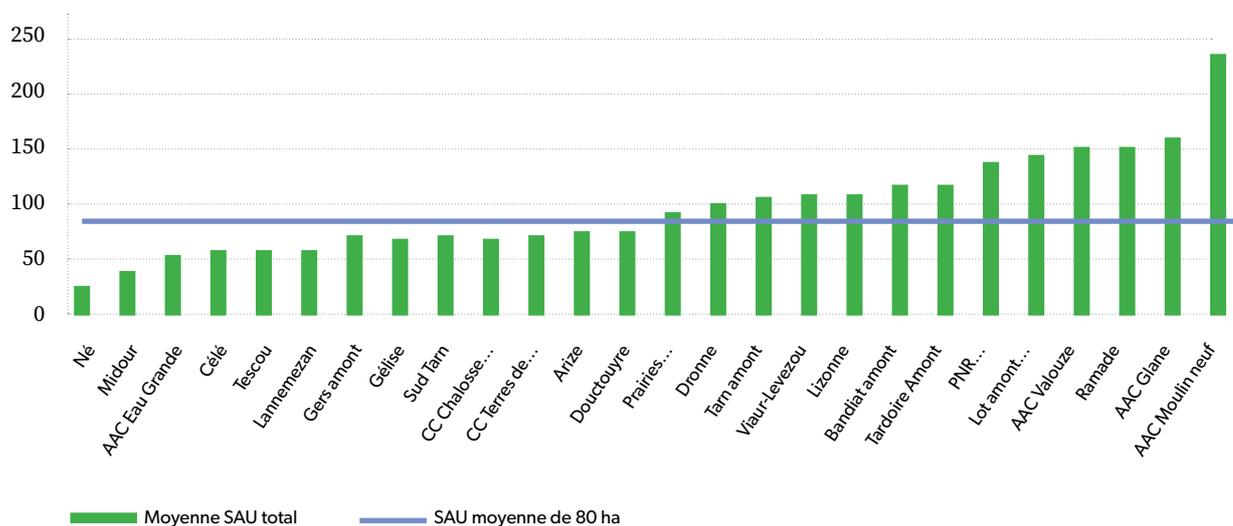
Figure 9 : répartition des prairies humides par territoire



Source : SHC d'après les données d'audit 2020

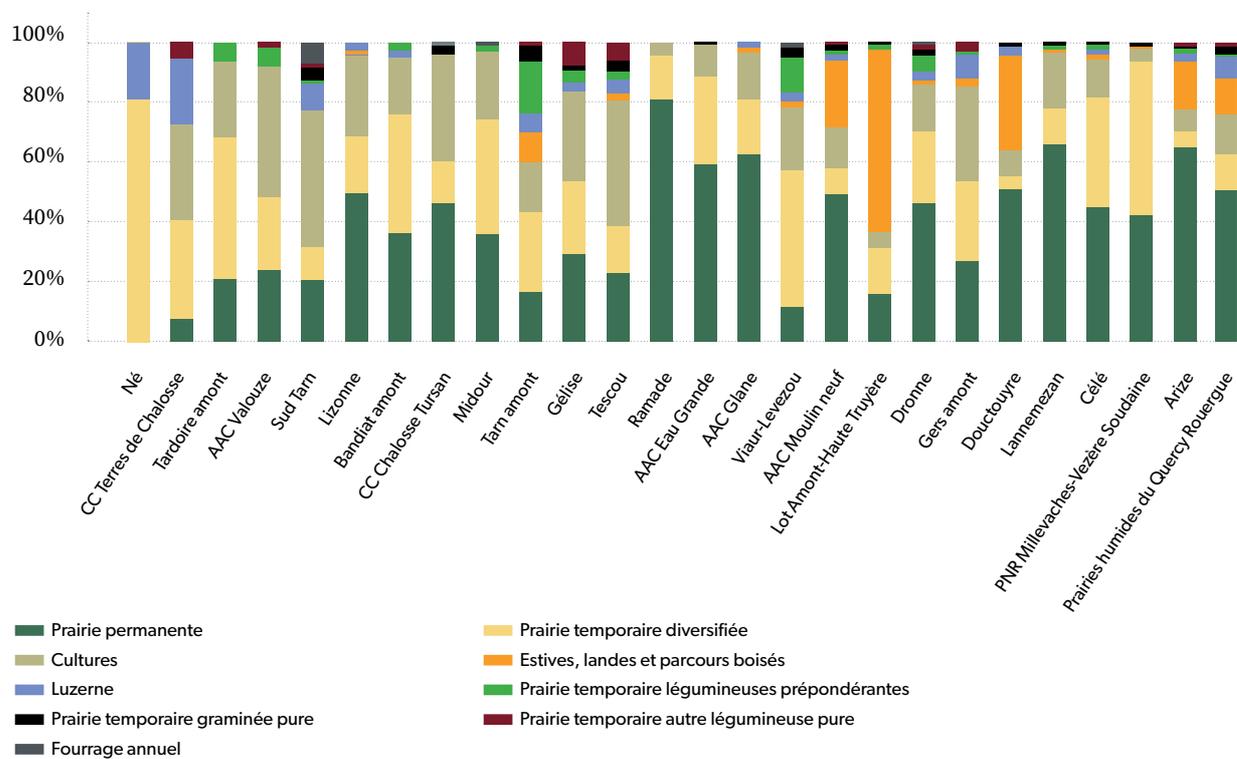
**Sur l'utilisation des phytosanitaires, nous voyons que les exploitations valorisées par un PSE ont des pratiques économes mais très variables. Le dispositif PSE valorise donc bien la baisse de l'utilisation des phytosanitaires en cultures mais peu de systèmes en grandes cultures sont en capacité d'atteindre ces réductions car sur le bassin Adour-Garonne, la simplification des systèmes ne permet pas la baisse suffisante des quantités utilisées**

Figure 10 : la SAU moyenne (ha) par territoire



Source : SHC d'après l'audit 2020

Figure 11 : composition de la SAU par territoire



Source : SHC d'après les données d'audit 2020

En matière d'utilisation de produits phytosanitaires, le dispositif permet de gagner des PSE à partir de 50% de l'Indice de Fréquence de Traitement (IFT) régionale par type de culture. De plus, pour être éligible, l'exploitation ne doit pas présenter de culture recevant des traitements amenant à dépasser l'IFT de référence régional sur cette culture.

Après analyse, les IFT moyen des exploitations bénéficiaires sont de 1,3 pour les herbicides, 1 pour le Traitement de semences, 0,5 pour le fongicide et 0,2 pour l'insecticide.



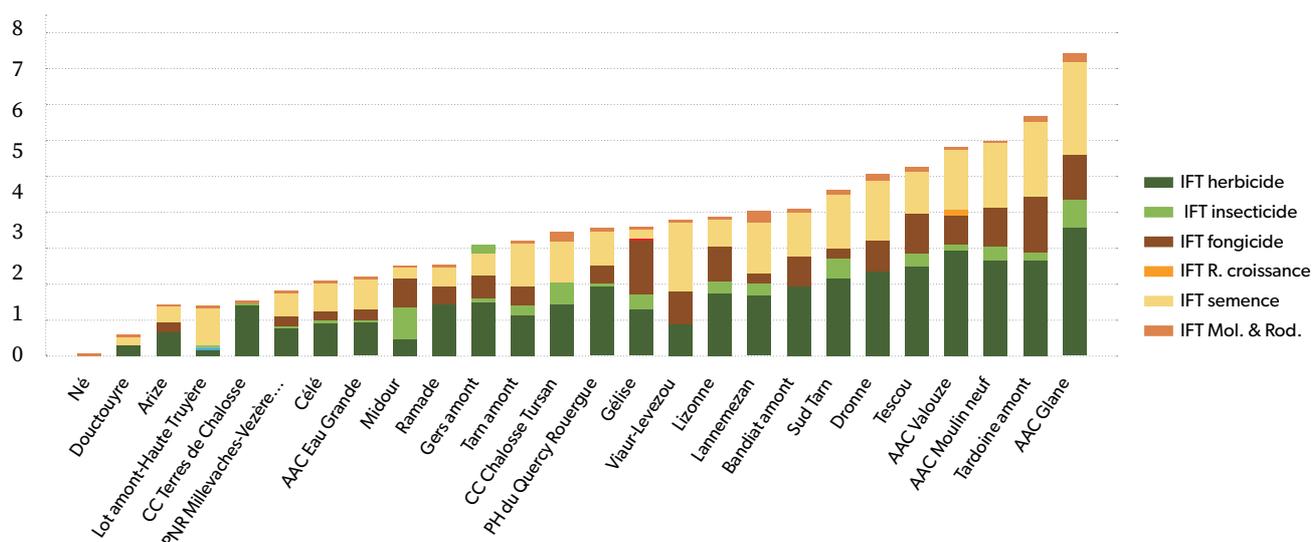
© AEAG

C'est sur les territoires d'AAC Glane, Tardoire amont, AAC Moulin Neuf et AAC Valouze que l'IFT total est le plus élevé (Figure 11). En moyenne, l'IFT total sur ces territoires est supérieur à 5.

Les critères d'éligibilité fixent le chargement maximal équivalent à 1,4 UGB/ SFP et à 3 le nombre de cultures dans l'assolement (y compris les cultures et les prairies). En 2020, environ 12% des bénéficiaires du dispositif sont sans élevage (densité de gros bétail de 0 UGB/hectare). De plus 25% des exploitations sont des élevages à l'herbe uniquement puisqu'ils ne présentent aucune parcelle de cultures. Enfin, 5% des bénéficiaires n'ont ni élevage ni culture (il peut s'agir d'exploitations purement viticoles ou des petites exploitations de cotisants solidaires).

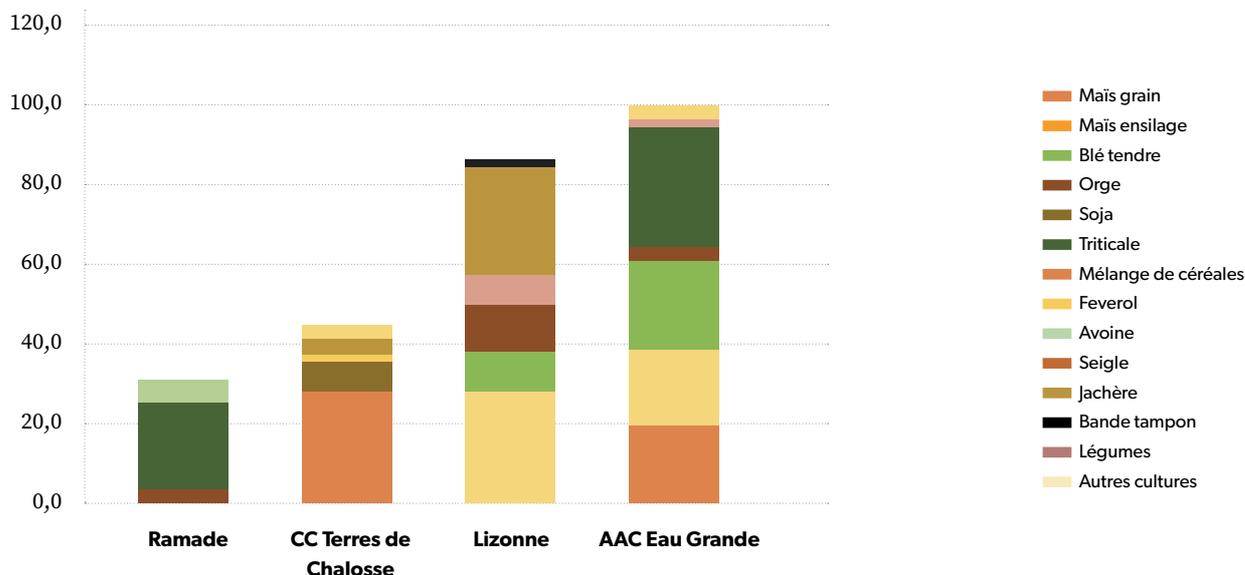
Sur l'ensemble des PSE, toutes les cultures représentatives du bassin Adour-Garonne sont représentées dans le dispositif, avec certaines différences selon les territoires. Le Né, territoire viticole, n'a aucune surface en cultures. Pour les territoires ayant moins de 100 ha en cultures, le Triticale prédomine représentant 20% du total des surfaces en cultures (caractéristiques de l'élevage de piémonts). Le maïs grain et le maïs ensilage représentent chacun 18%, le blé tendre représente 13%. Les surfaces en jachères représentent 12% des surfaces totales, principalement sur le territoire du Lizonne (88% du total des surfaces en jachères) (Figure 13).

Figure 12 : IFT total par produit phytosanitaire et par territoire



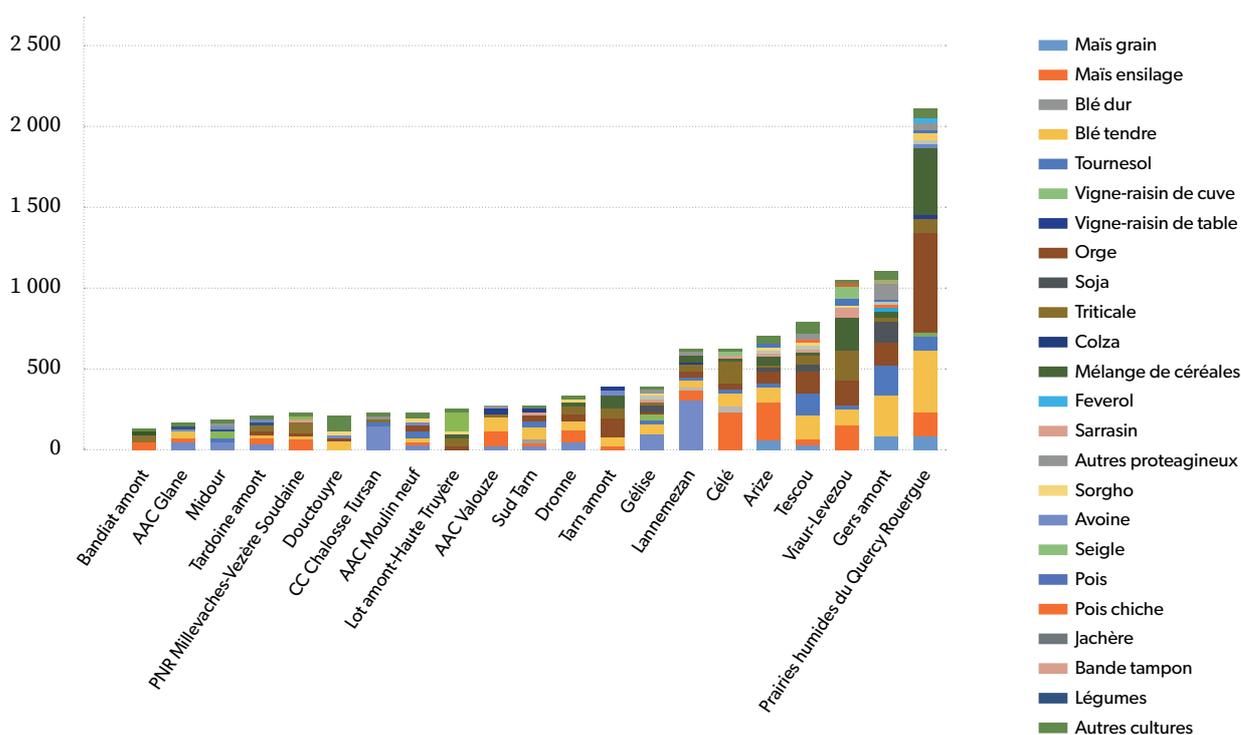
Source : SHC d'après les données d'audit 2020

Figure 13 : territoires ayant moins de 100 ha en surface en cultures



Source : SHC d'après les données d'audit 2020

Figure 14 : répartition de la SAU par culture pour les territoires ayant plus de 100 ha en cultures



Source : SHC d'après les données d'audit 2020

Pour les territoires ayant plus de 100 ha en cultures (Figure 14), seuls trois territoires (Vieur-Levezou, Gers Amont et PH du Quercy Rouergue) ont une SAU qui totalise plus de 1000 hectares ce qui est lié essentiellement à l'étendue de ces territoires au regard des autres territoires test. Sur ces territoires, on observe une forte proportion de blé tendre et orge (15% chacun du total des surfaces en cultures), suivi du maïs ensilage (12%) et maïs grain (10%). Le triticale ne représente que 9% et les surfaces en jachères que 2%.

Le dispositif PSE-AEAG n'a jamais indiqué un critère d'éligibilité ou d'exclusion selon un type d'exploitation agricole. Cependant, il a surtout privilégié des exploitations type polyculture-élevage (90% des bénéficiaires). Les grandes cultures sont représentées dans le dispositif, mais en proportion moindre et seulement parce que ces exploitations ont commencé un virage d'un modèle conventionnel vers un système agro-écologique (se référer aux critères d'éligibilité). En d'autres termes, le PSE répond aux enjeux des territoires de grandes cultures si les systèmes d'exploitation sont assez diversifiés, ce qui n'est pas assez le cas actuellement sur le bassin Adour-Garonne. La simplification des systèmes grandes cultures entraînent des risques de bio-agresseurs plus importants ce qui demande un recours aux produits phytosanitaires accrus. En cela, ces systèmes simplifiés ne peuvent pas accéder au PSE tant qu'il n'intègre pas des éléments de diversification favorisant la baisse des intrants (phytosanitaires notamment). Il en va de même pour la préservation des sols et de lutte contre l'érosion. La simplification des systèmes de cultures entraîne des périodes de sols nus si les couverts ne sont pas développés.

Du point de vue des objectifs poursuivis par le dispositif, **les grandes cultures ne sont donc pas a priori exclues du dispositif** ; elles doivent démontrer qu'elles ont pu s'engager dans une démarche d'amélioration des pratiques, traduite par les indicateurs du dispositif. Cela oblige à repenser le modèle agricole et à réaliser des modifications d'organisation et de pratiques, voire des investissements qui vont dans le sens de la protection de l'eau et la biodiversité. 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 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. Il s'agit donc, pour soutenir un changement de système pérenne sur les grandes cultures, d'assurer un accompagnement technico-économique fort pour sécuriser les changements. Cela semble le frein essentiel à l'heure actuelle.

Certains territoires PSE, se caractérisant par des systèmes d'exploitation majoritairement céréaliers, voudraient ex-



© AEAG

périmenter le dispositif PSE pour impulser une transition des pratiques plus protectrices de l'environnement. Cependant, pour une transition réelle de ces systèmes de grandes cultures, **le système de rémunération nécessiterait une revalorisation du point des indicateurs, lorsque les exploitations agricoles démontrent un gain environnemental supérieur d'une période sur l'autre**.

Cela obligerait un changement dans le mode de calcul de la rémunération PSE. **On passerait d'un paiement unitaire homogène (5€/point/ha) à un paiement différencié** similaire à celui qui est appliqué dans le régime notifié MTE. Ce dernier considère deux modalités de valeur, l'un pour le maintien et un autre pour la création ou la transition agro-écologique. Dans le cas du dispositif PSE-AEAG, le paiement de 5€/point/ha serait conservé pour la rémunération des pratiques existantes et donc du maintien (selon le terme du MTE), alors qu'un montant supérieur serait accordé lorsque les efforts supplémentaires ont été réalisés, mesurés par le nombre de points obtenus au-delà du niveau de référence de la période précédente. Le niveau de ce

montant serait à déterminer avec une analyse du consentement à recevoir des exploitations en grandes cultures pour effectuer le virage agro-écologique.

**Les auditeurs/animateurs remarquent que le calcul des indicateurs ne permet pas d'évaluer les effets de certaines pratiques agricoles.** Par exemple, ils ne comprennent pas pourquoi le travail du sol n'est pas pris en compte alors qu'il a un impact significatif pour lutter contre l'érosion des sols. Ou bien encore, pourquoi le dispositif prend-t-il en considération la présence des étangs – l'agriculteur gagne des points sur l'indicateur 3 –, alors que sur certains territoires, leur présence est le résultat d'une transformation des milieux naturels ou d'un impact négatif sur la biodiversité et l'eau ? Par exemple, les étangs sont davantage affectés par des phénomènes d'eutrophisation et d'évaporation d'eau en été. Ils peuvent aussi avoir un impact sur la migration des poissons lorsqu'ils sont associés à un barrage.

Sur ces deux points l'Agence a apporté les explications au cours des formations spécifiques en précisant que :

- L'absence de travail profond du sol est un élément important pour préserver ces sols et lutter contre l'érosion. Cependant, le dispositif basé essentiellement sur les déclarations du dossier PAC n'a pas la possibilité d'utiliser une donnée déjà existante sur ce thème. De plus la difficulté à la fois de créer un critère simple et d'en effectuer le contrôle terrain a poussé l'Agence à prendre en compte ce sujet différemment dans le dispositif. En effet, le critère 1 est basé sur l'allongement des rotations et la présence de couverts ainsi que la présence de prairies et joue ainsi en faveur de la protection des sols et du stockage carbone.
- La présence des étangs n'est compté que pour les étangs anciens, inscrits dans le paysage et qui ont un rôle désormais pour la biodiversité. Ils peuvent être à l'origine de sites Natura 2000 comme les étangs de l'Armagnac dans certains territoires. Enfin, lorsque ces étangs sont à l'origine de forts déséquilibres et que les animateurs de territoires ont demandé une adaptation du dispositif, l'agence a accédé à la demande et n'a pas fait compter ces étangs dans les critères.

Le cadre commun méthodologique du dispositif PSE, qui s'impose à tous les territoires, a l'avantage de faciliter l'instruction des dossiers PSE et l'évaluation des effets sur les enjeux environnementaux communs du bassin Adour-Garonne. L'adaptation locale du dispositif apparaît difficile et non souhaitable, à ce stade de l'évaluation à mi-parcours, au risque de modifier le cadre méthodologique de départ. Cependant, l'AEAG a fait preuve de flexibilité au cours de ces deux années de mise en œuvre du dispositif pour intégrer certaines demandes locales, sans lesquelles le dispositif PSE aurait pu avoir un effet pervers sur la qualité des milieux (voir l'exemple des étangs). De plus, les observations relatives aux grandes cultures peuvent servir de base pour des futures adaptations du dispositif PSE.

### 2.3. Un dispositif PSE qui s'avère performant sur les deux années de mise en œuvre

La performance environnementale est considérée comme le résultat (environnemental) de la contribution des exploitations agricoles à la production des services environnementaux. Elle permet d'évaluer les exploitations agricoles dans trois domaines à savoir la rotation longue et couverture du sol (indicateur 1) ; l'extensification des pratiques agricoles (indicateur 2) et la présence d'infrastructures agro-écologiques (IAE) (indicateur 3). Chaque indicateur est noté sur 10 points ; ce qui fait un score total de sur 30 points pour les exploitations agricoles les plus performantes.

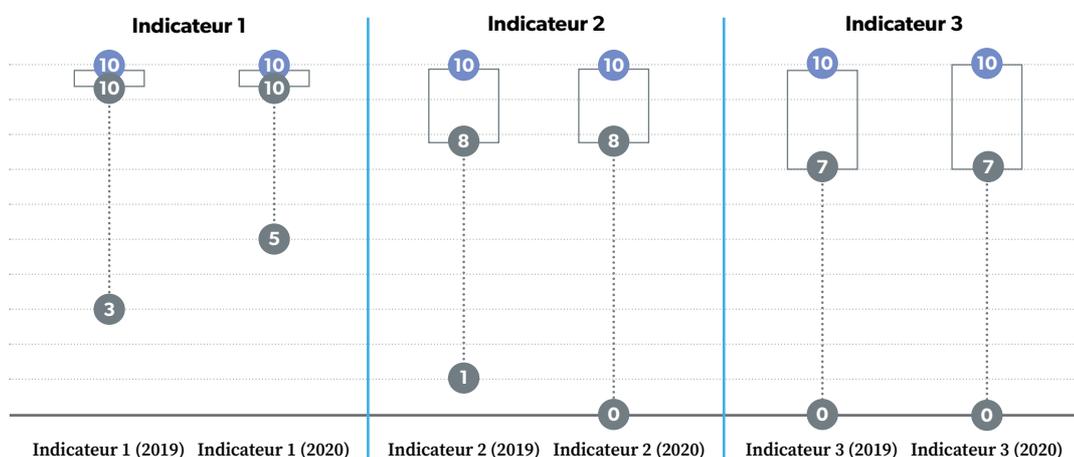
La Table 3 montre que la performance minimum des exploitations bénéficiaires est de 16 points conformément aux critères d'éligibilité définis par AEAG. Pour les deux années d'expérimentation, la moyenne est d'environ 24 points avec une valeur médiane comprise entre 24 et 25 points.

**Table 3 : statistiques descriptives de la performance environnementale des bénéficiaires**

	Moyenne		Médiane		Écart-type		Min		Max	
	2019	2020	2019	2020	2019	2020	2019	2020	2019	2020
<b>Score total* (points)</b>	24,5	24,1	25,1	24,4	4,1	4,1	<b>16,0</b>	<b>16,0</b>	30,0	30,0

\* Le score total représente la somme du score des trois indicateurs. En gras les critères d'éligibilité relatifs à la performance environnementale.  
Source : SHC d'après les audits 2019-2020.

Figure 15 : distribution de la performance environnementale des exploitations bénéficiaires



Source : SHC d'après les audits 2019-2020

La Figure 15 présente la distribution de la performance environnementale des exploitations bénéficiaires par domaine (résultats des notes des indicateurs) et pour les deux années d'expérimentation. On observe que la performance moyenne par domaine est quasiment la même pour les deux années. Elle est d'environ 9.7 points pour le domaine de la rotation et de la couverture du sol (indicateur 1), de 7.8 points pour l'extensification des pratiques agricoles (indicateur 2) et de 6.8 points pour la présence des IAE (indicateur 3). En somme, on peut noter que le niveau moyen de la performance environnementale des bénéficiaires est assez élevé dès la première année de la mise en œuvre du dispositif.

La Table 4 montre la répartition des bénéficiaires en fonction de la variation (en baisse, stable et en hausse) des indicateurs de performance environnementale. Lorsqu'on regarde les variations pour chaque indicateur, la baisse concerne 16%, 23% et 61% des bénéficiaires, respectivement pour les indicateurs 1, 2 et 3, ce qui concerne plus de la moitié des bénéficiaires.

On peut lire sur la Figure 15 que l'indicateur 3 baisse jusqu'à 10 points, alors que la baisse va jusqu'à 3 points pour l'indicateur 1 et jusqu'à 5 points pour l'indicateur 2. On peut aussi lire qu'environ 35% des bénéficiaires ont perdu au moins un point dans le contexte de l'indicateur 3 en 2020 par rapport à 2019. Ce constat s'explique par les changements dans le mode de calcul de l'indicateur 3.

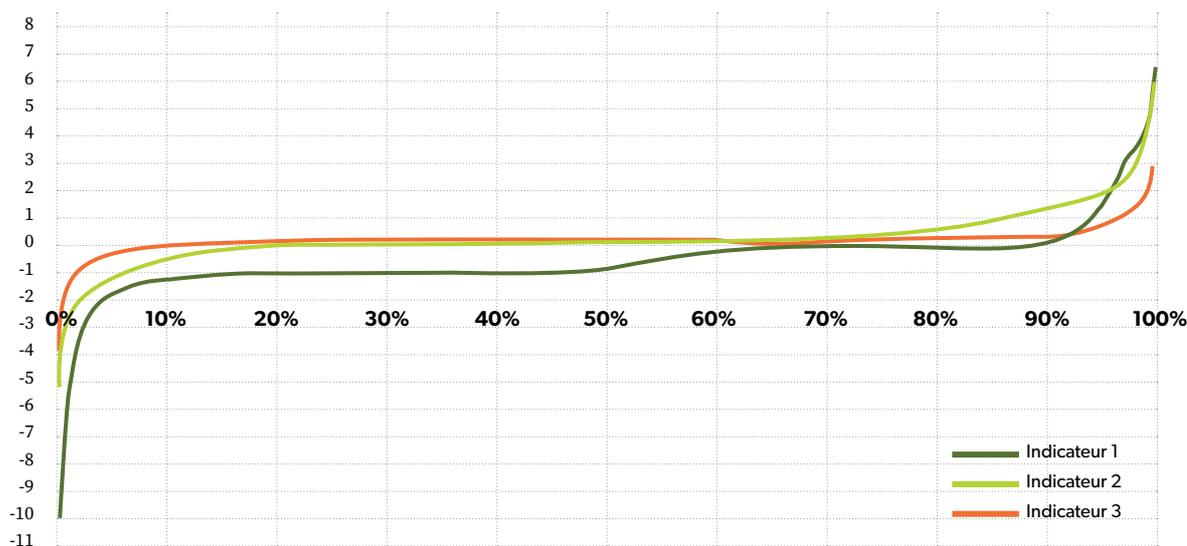
La figure 16 montre en abscisse horizontale le % de bénéficiaires du PSE sur les deux années et en abscisse verticale, le nombre de points par indicateur. Le nombre de points en dessous du niveau zéro montre une variation à la baisse ; au-dessus, la variation est à la hausse. Si la courbe reste sur l'axe horizontal au niveau zéro, la variation est stable.

Table 4 : répartition des bénéficiaires en fonction de la variation de leur performance environnementale entre 2019-2020, N=356

Variation	Indicateur 1	Indicateur 2	Indicateur 3	Score total*
En Baisse	16%	23%	61%	53%
Stable	64%	34%	27%	12%
En hausse	20%	42%	12%	35%

\* Le score total représente la somme du score des trois indicateurs  
Source : SHC d'après les audits 2019-2020.

**Figure 16 : la distribution de la variation de la performance environnementale entre 2019-2020**



Source : SHC d'après les audits 2019-2020

En effet, le seuil minimum pour avoir un point dans le contexte des haies et lisières de bois, est passé de 4% à 5% de la SAU. Le maximum des points (10%) est donc passé de 14% à 15% de la SAU. Ces changements du mode de calcul de l'indicateur 3, imposés par le cadre national, ont fait perdre automatiquement un point dans la note de la performance environnementale pour toutes les exploitations. Malgré cela, on observe que 27% des exploitations n'ont pas perdu de points sur cet indicateur 3 (variation stable) et 12% des exploitations ont gagné jusqu'à 6 points.

**Une méthode de régression sur les données des audits 2019 et 2020 a été réalisée pour estimer l'effet des caractéristiques des exploitations agricoles sur le montant de la rémunération PSE. En d'autres termes, on a cherché à identifier les facteurs explicatifs du niveau de rémunération. Le détail des estimations se trouve dans le document technique. Nous avons tenu compte uniquement des variables significatives du modèle et du signe des coefficients estimés. La valeur des coefficients ne fait pas l'objet d'interprétations.**



© AEAG

En ce qui concerne l'indicateur 1, on observe une baisse supérieure ou égale à un point pour 1% des exploitations et une augmentation supérieure ou égale à un point pour 3% des exploitations. Pour l'indicateur 2, cette observation concerne 6% (une baisse supérieure ou égale à 1 point) et 16% (une augmentation supérieure ou égale à 1 point) des exploitations.

Ces observations suggèrent des changements positifs des usages/pratiques agricoles des bénéficiaires qui ont expérimenté le PSE-AEAG sur les deux années et des marges possibles d'évolution dans les pratiques agricoles.

## 2.4. Cohérence entre indicateurs et niveau de rémunération

Il existe une cohérence des indicateurs par rapport à la rémunération PSE lorsque les pratiques à encourager (ou décourager), déterminent positivement (ou négativement) le montant du paiement. **Les résultats montrent que la taille de l'exploitation influence positivement le paiement calculé.** Une augmentation de 1% de la SAU, entraîne une augmentation de 0,8% du montant du PSE.

**La variable relative aux prairies, y compris les prairies permanentes et temporaires, les estives, landes et parcours boisés, de la SAU joue positivement sur le paiement PSE calculé.** L'impact d'une augmentation d'une unité de prairie est de 52% sur le niveau de rémunération.

L'influence des autres composantes de la SAU (la part de la SFP et la part des couverts) n'est pas significative. Une explication à ce résultat est que les distributions statistiques de la part des prairies dans la SAU et la part de la SFP dans la SAU, sont très proches (*Annexe 15*)<sup>6</sup>.

Les résultats affichent aussi des coefficients significatifs et positifs pour toutes les infrastructures agro-écologiques, sauf en 2019 pour les lisières de bois et les étangs. Par exemple, en moyenne, une augmentation de 1% de cha-

cune des composantes des IAE entraîne une augmentation de la rémunération du PSE de 1,64%.

Par rapport à l'usage des fertilisants, les résultats confirment une influence négative sur le paiement calculé. Plus le nombre d'unité moyen de fertilisation azotée par hectare est élevé, plus faible est le paiement calculé. Pour la fertilisation minérale, les résultats affichent un coefficient significatif dans le contexte des prairies permanentes, des prairies temporaires graminées pures et de luzerne. Cependant, on peut remarquer que l'utilisation de l'azote sur prairies diversifiées obtient un coefficient positif – et non pas négatif. Cela veut dire que cette variable agit positivement – dans le même sens que – sur le paiement mais elle est peu influente par rapport à d'autres variables (*Table 5*). Ce résultat apparaît contre-intuitif par rapport à ce qui est attendu du dispositif, en particulier parce que la méthode de calcul du dispositif PSE ne permet pas de gagner des points dans le cas où il y aurait une augmentation de la fertilisation des prairies. Sachant que cette variable est significative dans le modèle, cela demanderait une vérification à la fin l'expérimentation du dispositif PSE dans son évaluation finale.

De même, par rapport à l'usage des produits phytosanitaires, les résultats montrent une cohérence, à savoir, plus l'indice de IFT des produits phytosanitaires, est élevé, plus

**Table 5 : variation du paiement calculé par rapport à une augmentation d'une unité d'usage d'azote chimique**

	Azote prairie permanent	Azote prairie diversifiée	Azote prairie graminée	Azote luzerne
2019	-0,2%	0	-0,1%	-0,3%
2020	-0,5%	0,2%	0	-0,6%

Source : SHC d'après les audits 2019 – 2020.

**Table 6 : variation du paiement calculé par rapport à une augmentation d'une unité d'usage des produits phytosanitaires**

	Herbicide	Régulateurs de croissance	Traitements de semences	Molluscicides Rodenticides
2019	-1,5%	0	0	0
2020	-1,7%	-7,2%	-1,3%	-3,8%

Interprétation : en moyenne, une augmentation d'une unité d'herbicide, entraîne une diminution de -1,5% du paiement calculé en 2019 (ceteris paribus). Source : SHC d'après les audits 2019 – 2020.

(6) Par définition, la SFP inclut une partie des prairies. Elle comprend la superficie des fourrages annuels, des prairies artificielles, des prairies temporaires, des prairies semées depuis plus de 5 ans, des prairies naturelles, et des parcours et landes peu productifs.

faible est le paiement calculé (Table 6). Les coefficients significatifs en ce qui concerne les produits phytosanitaires, sont ceux des IFT des herbicides, des régulateurs de croissance, des traitements de semence et des molluscicides/rodenticides (Table 6).

Enfin, les résultats indiquent une influence négative de la densification du gros bétail et une influence positive de la polyculture sur le paiement calculé (Table 7). Plus le nombre de gros bétail par hectare de surface fourragère principale est élevé plus faible est le paiement calculé. Pour le contraire, plus élevé est le nombre de parcelles de culture différente, plus élevé est le paiement calculé. Ce qui confirme que le PSE-AEAG encourage la diversité des cultures et les faibles chargement en bétail.

Ainsi, le cumul des critères montre bien une cohérence d'ensemble pour la valorisation de l'agroécologie visant à diversifier les cultures, diminuer les intrants et entretenir des systèmes qui s'équilibrent de manière autonome.

Toutefois, on peut remarquer que le coefficient de la variable « Bande tampon » est négatif, ce qui signifie qu'en 2020, le paiement calculé des bénéficiaires qui ont une surface dédiée à la fonction de bande et tampon/bordure est en moyenne plus faible. Ce résultat est contre-intuitif lorsqu'on considère les fonctions écologiques des « bandes tampons » qui peuvent contribuer aux services environnementaux visés par le PSE-AEAG. Lorsqu'elles sont localisées le long des cours d'eau par exemple, elles protègent les sols des risques érosifs, améliorent leur structure et contribuent à la protection des eaux courantes en limitant les risques de pollutions diffuses. Ceci s'explique par le fait que le calcul des indicateurs n'a pas pris en compte la contribution potentielle des bandes tampons. En effet, le calcul de

l'indicateur 1, considère les cultures sans une pondération spécifique pour les bandes tampons. La parcelle concernée a été prise dans son ensemble pour la culture concernée sans détacher la bande tampon car cela aurait entraîné une difficulté supérieure de calcul et de temps nécessaire à la réalisation de l'audit beaucoup plus long pour la cartographie d'ensemble, selon l'AEAG. Les exploitations qui ont une parcelle « Bande tampon » représentent 8% et 11% des bénéficiaires en 2019 et 2020, respectivement.

## 2.5. Le risque d'un effet d'aubaine dans la rémunération PSE n'est pas confirmé

Le risque qu'une rémunération, type PSE, ne devienne un effet d'aubaine est un problème souvent évoqué pour tout mécanisme de financement. Sur le bassin d'Adour Garonne, cette question est évoquée pour souligner deux situations différentes : la première est de favoriser des exploitants agricoles qui exercent le métier d'agriculteur à titre secondaire<sup>7</sup>. Pour ce groupe, le PSE serait perçu comme une aide aux revenus de l'agriculteur alors que l'agriculteur qui exerce son métier à titre secondaire gagne déjà un revenu alternatif issu de son activité principale. Il s'agirait d'un effet d'aubaine du dispositif PSE pour ces agriculteurs ou ceux qui sont proches de la retraite, car ils n'auraient pas *a priori* l'intention d'améliorer la performance environnementale de leur exploitation.

La deuxième situation est celle des exploitations agricoles dont les assolements ne sont pas orientés vers la production de denrées alimentaires. En d'autres termes, il s'agirait des exploitations qui ont des parcelles non productives, composées en majorité de prairies, de zones humides ou de zones en jachères. L'effet d'aubaine s'expliquerait par un paiement pour des surfaces non productives et qui le resteraient vraisemblablement sans besoin d'un paiement – n'ayant pas une fonction productive au départ, il n'est pas impossible de penser qu'aucune fonction économique ne leur sera accordée. Dans un contexte de financements limités, cet argument conduirait à exclure ces exploitations agricoles et/ou à privilégier des exploitations qui font face à un risque réel de conversion de ces surfaces. Cependant, il faut considérer que ces surfaces contribuent réellement aux services rendus à la société et qu'elles pourraient ne pas apporter ces services si elles étaient mises en fermage pour une exploitation très utilisatrice d'intrants ou portant des risques d'atteinte des sols, de l'eau et de la biodiversité. Il s'agit donc bien de reconnaître le service rendu par la présence de ces surfaces extensives.

**Table 7 : variation sur le paiement calculé d'une augmentation d'une unité du chargement animal et d'une unité des parcelles cultivées (polyculture et élevage)**

	Chargement animal	Parcelles cultivées
2019	-3,4%	1,7%
2020	-6,5%	2,2%

Interprétation : en moyenne, une augmentation d'une unité de chargement animal, entraîne une diminution de 3,4% du paiement calculé en 2019 (ceteris paribus).  
Source : SHC d'après les audits 2019 – 2020.

(7) Le dispositif PSE-AEAG définit comme agriculteur les exploitants ayant un numéro de SIRET et ayant des surfaces inscrites sur le Registre Parcellaires Géographiques (RPG). Cette définition exclut les groupements pastoraux mais inclut les exploitants qui exercent le métier d'agriculteurs à titre secondaires (Solagro – Agence de l'Eau Adour-Garonne, 2019 ; 2020).

Comme le montrent la *Table 8* et la *Table 9*, les exploitations concernées ont une performance environnementale moyenne de 26 points et une SAU moyenne de 30 hectares. Les agriculteurs à titre secondaire pratiquent pour la majorité, une forme d'agriculture que le dispositif PSE vise à maintenir sur le territoire, notamment pour la préservation des prairies et zones humides ainsi qu'une réduction des phytosanitaires. Aussi, les agriculteurs concernés par des assolements non-productifs ont des zones humides et des prairies d'une superficie moyenne de 0,5 hectare (min = 0 et max = 7 hectares) et 23 hectares (min = 0 et max = 64 hectares), respectivement, renforçant ainsi les objectifs du dispositif PSE-AEAG.

D'un point de vue environnemental, le dispositif PSE-AEAG ne conduit pas à un effet d'aubaine car il vise une rémunération pour un service environnemental rendu et une reconnaissance de la valeur existante des attributs/qualité environnementale des exploitations agricoles. Il n'y a donc pas à chercher à qualifier ces situations (double actifs ou

**L'analyse des enquêtes effectuées auprès des agriculteurs et des données des audits nous ont permis d'évaluer le comportement des exploitants agricoles concernés par l'un ou l'autre des situations relatives à l'effet d'aubaine.**

**Caractéristiques des exploitations agricoles de l'enquête 12% de notre échantillon exercent le métier d'agriculteur à titre secondaire ; déclarent un revenu mensuel moyen de 1 000 €.**

**Les données d'audits montrent que 5% des bénéficiaires du PSE montrent que l'assolement de ces exploitations est composé uniquement de prairies et d'infrastructures agro-écologiques.**

**Table 8 : distribution statistique de la performance environnementale, en 2020, des exploitations avec assolements non-productifs**

Indicateurs	Moy.	Écart-type	Min	Max
<b>Paiement effectif (€)</b>	3 664	3 090	596	17 124
<b>SAU (hect.)</b>	27,73	19,21	3,97	78,67
<b>Indicateur 1 (points)</b>	9,96	0,30	8,1	10
<b>Indicateur 2 (points)</b>	9,31	2,05	2	10
<b>Indicateur 3 (points)</b>	6,54	3,65	0	10
<b>Performance environnementale (points)</b>	25,65	4,14	16,85	30

Source : SHC d'après l'audit 2020. Les statistiques sont calculées sur la base de 41 observations, soit 5% des bénéficiaires du PSE en 2020 et qui ont 0 UGB/hectare et zéro parcelle de culture différente.

**Table 9 : distribution statistiques de la performance environnementale, en 2020, des exploitants exerçant l'agriculture à titre secondaire**

Indicateurs	Moy.	Écart-type	Min	Max
<b>Paiement effectif (€)</b>	3 825	2 081	1 545	6 300
<b>SAU (hect.)</b>	32,89	23,15	10,37	78,67
<b>Indicateur 1 (points)</b>	9,660	0,69	8,1	10
<b>Indicateur 2 (points)</b>	8,44	2,52	2,85	10
<b>Indicateur 3 (points)</b>	9,25	1,49	6,06	10
<b>Performance environnementale (points)</b>	26,21	4,01	20	30

Source : SHC d'après l'audit 2020 et l'enquête. Les statistiques sont calculées sur la base des 8 observations, c'est-à-dire les agriculteurs à titre secondaire qui ont fourni un numéro PACAGE correspondant au numéro PACAGE de la base de données d'audit 2020.

cotisants solidaires) par le vocable « effet d'aubaine ». En tout état de cause, le nombre d'exploitations concernées est relativement faible, comme le serait aussi le gain financier obtenu si le dispositif cherchait à les exclure.

Par ailleurs, le critère d'éligibilité de non-cumul des aides PAC (MAEC, CAB, MAB) est un moyen aussi d'éviter l'effet d'aubaine. Les MAEC financent une pratique à parcelle (paiement au moyen) et le PSE finance un résultat obtenu sur la SAU (note finale des indicateurs). Ces deux systèmes rémunèrent potentiellement un même service environnemental rendu, mais ne se traduit pas par un doublement de la quantité du service écologique rendu ni par un doublement de l'effort en matière de transition des pratiques agricoles. Cette question a été tranchée par le Ministère de la Transition Écologique pour éviter un double comptage entre services environnementaux souvent reliés entre eux et de faire accepter à la Commission Européenne l'expérimentation du régime notifié pour les PSE.

Les consultations faites auprès des animateurs/auditeurs étaient plutôt favorables à une révision de cette règle, en permettant une complémentarité du PSE avec les paiements MAEC non-surfaciques ou par l'exclusion de la SAU de l'exploitant les parcelles concernées par les MAEC. L'Agence de l'Eau Adour-Garonne considère également que les deux outils devraient coexister et se cumuler, d'une part pour accompagner les transitions grâce aux MAEC et d'autre part pour valoriser les services rendus à la société une fois que les résultats ont été obtenus grâce aux PSE. Si l'argument semble logique, le risque de contentieux pour

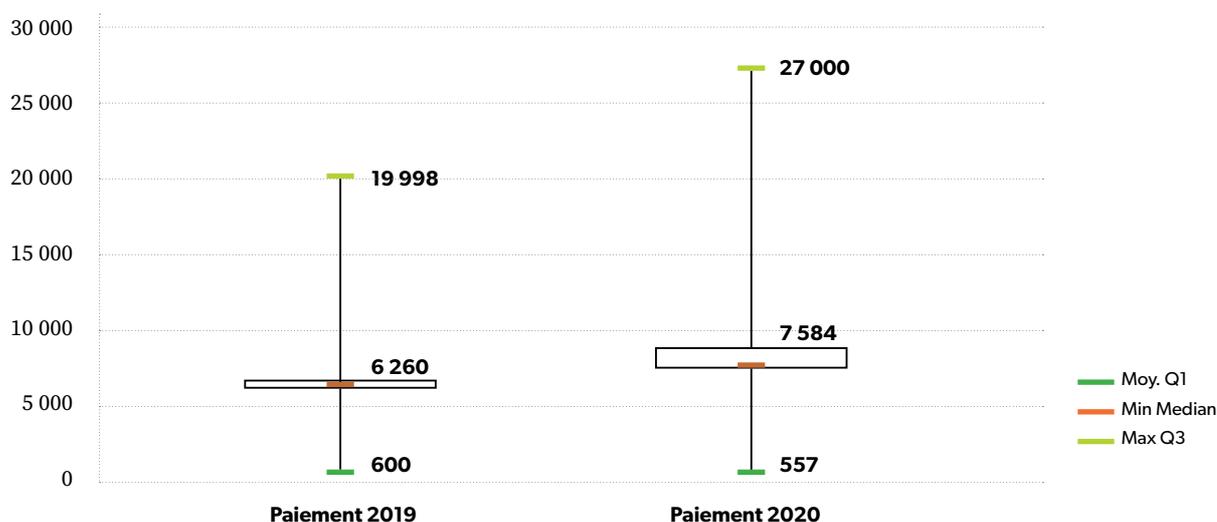
l'agriculteur est important. L'issue de l'expérimentation PSE sur le bassin Adour-Garonne pourra apporter des éléments d'éclairage plus importants quant à la pertinence ou non d'exclure les bénéficiaires de MAEC non-surfacique.

## 2.6. L'influence différencié du cadre juridique sur la performance du dispositif PSE-AEAG selon le statut juridique

En 2019, le plafonnement selon la règle des « minimis » consiste à limiter l'ensemble des aides perçues par les agriculteurs à 20 000 € sur une période de 3 ans, toutes sources de financement confondues (Solagro – AEAG, 2019). Il en résulte que le paiement maximum en 2019 est limité à 6 666 €/an. En 2020 et conformément à la notification n° SA 55052 de la Commission Européenne, le plafonnement « minimis » a été remplacé par un plafond de 60 hectares (ci-après plafond « notifié »). Ce qui porte le paiement maximum à 9 000 €/an. De plus, sur les deux années d'expérimentation, la règle de plafonnement a été associée avec la règle de transparence pour les GAEC jusqu'à trois associés.

L'enveloppe totale PSE effective est de 2,4 et 6,5 millions d'euros, respectivement en 2019 et 2020. En 2019, les PSE ont été attribués autour d'une moyenne et d'une médiane de 6 000 € (Figure 17). Le paiement moyen était de 6 260 € et le paiement médian 6 666 €. En revanche, en 2020, le PSE effectif moyen est plus élevé (autour des 7 000 €) et le paiement effectif médian plus faible (autour des 5 000 €).

Figure 17 : distribution des paiements effectifs versés en 2019 et 2020

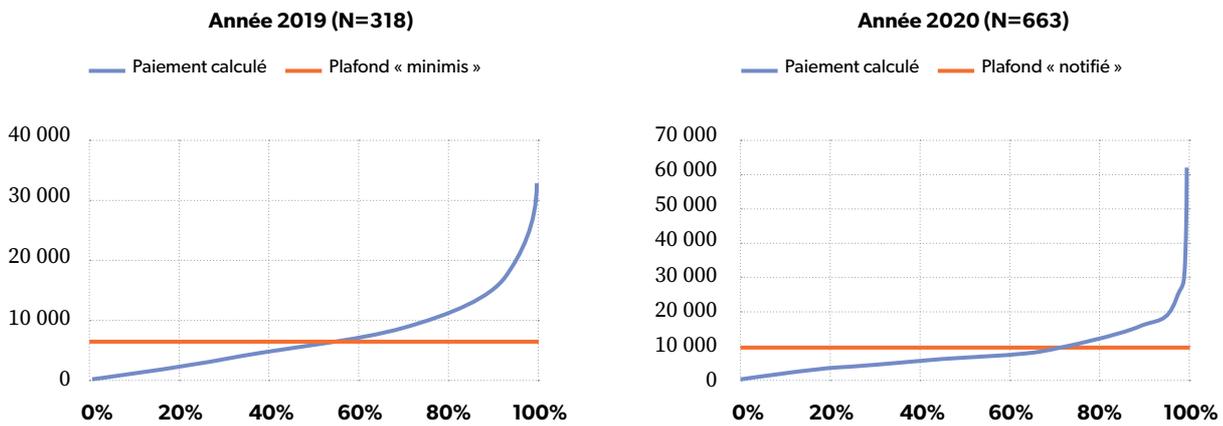


En d'autres termes, la moitié des bénéficiaires a reçu un paiement inférieur à 6 000€ en 2019 contre 5 000€ en 2020. Dans le détail, le cadre réglementaire relatif au plafonnement a eu pour conséquence la réduction des paiements PSE pour 58% et 68% des agriculteurs, respectivement en 2019 et en 2020.

Les figures 18 à 20 présentent la distribution du paiement PSE calculé par rapport aux plafonds selon le statut juridique des bénéficiaires (GAEC et non-GAEC). On peut observer que le plafond « notifié » est supérieur au plafond « minimis ».

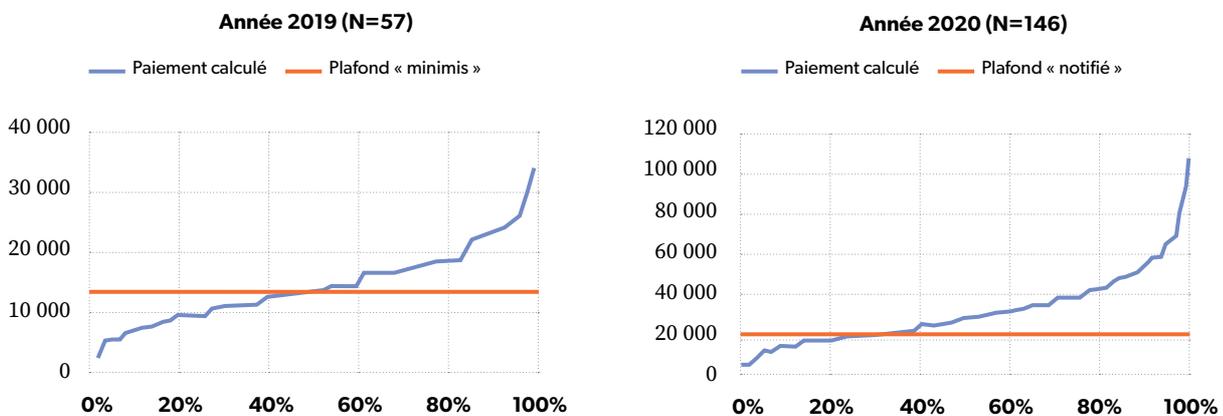
Les exploitations agricoles individuelles ayant été plafonnées représentaient 49% des bénéficiaires en 2019 et 25% en 2020. C'est-à-dire que le paiement calculé était supérieur ou égal au montant plafond. Ce pourcentage est de 60% (2019) et 80% (2020) pour les GAEC à deux associés. Quant aux GAEC à trois associés et plus, ce pourcentage est de 10% (2019) et 80% (2020). Le régime du minimis a plus impacté les exploitations individuelles que dans le cadre du régime notifié alors que les GAECs ont été davantage plafonnés avec le régime notifié qu'avec la règle du minimis.

**Figure 18 : la distribution du paiement calculé pour les exploitations non-GAEC**



Source : SHC-Résultats des audits 2019-2020

**Figure 19 : la distribution du paiement calculé pour les exploitations GAEC, 2 associés**

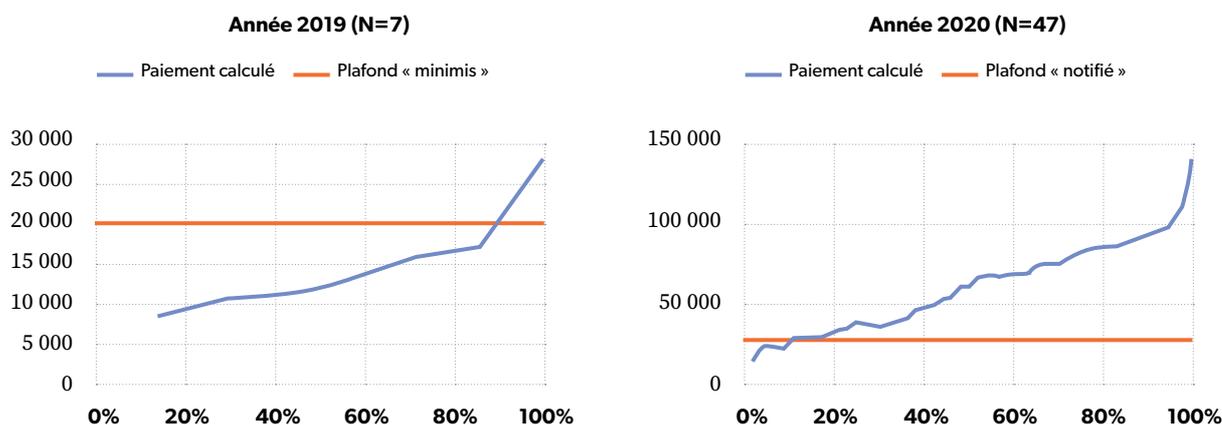


Source : SHC-Résultats des audits 2019-2020

Les règles de **plafonnement ont aussi impacté les paiements de manière différenciée selon la performance des exploitations agricoles**. Les figures 21 à 23 présentent la distribution des bénéficiaires « plafonnés » et « non plafonnés » en fonction des résultats sur les trois indicateurs du dispositif PSE-AEAG. On peut remarquer que par rapport à l'indicateur 1, la distribution des deux types de bénéficiaires est comparable quel que soit le cadre juridique (Figure 21).

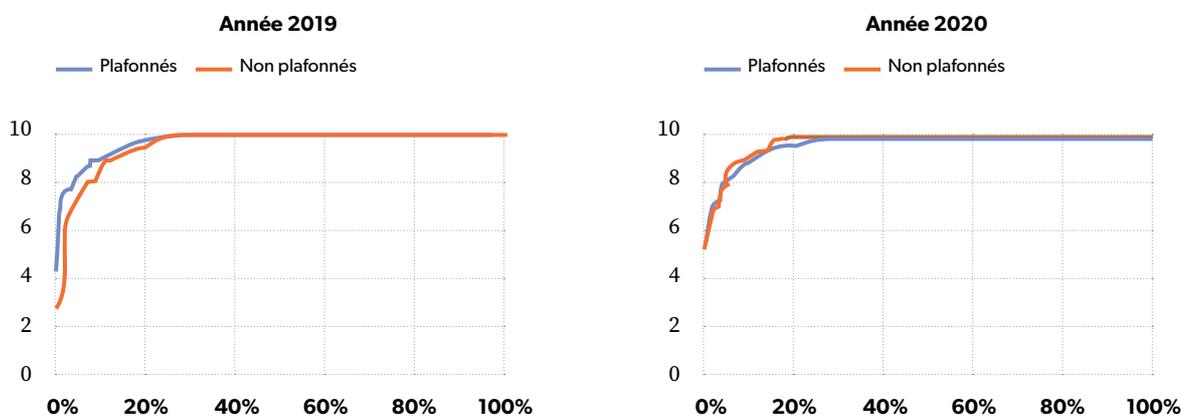
Cependant, concernant l'indicateur 2, plus de 70% des bénéficiaires « plafonnés » ont un score inférieur à 10 points contre environ 50% des bénéficiaires « non plafonnés ». Cette observation suggère qu'en moyenne, **les bénéficiaires « non plafonnés » ont une meilleure performance environnementale dans le contexte de l'indicateur 2, comparativement aux bénéficiaires « plafonnés »**. Cette situation se maintient sous les deux régimes juridiques (Figure 22).

**Figure 20 : la distribution du paiement calculé pour les exploitations GAEC, 3 associés et plus**



Source : SHC-Résultats des audits 2019-2020

**Figure 21 : la distribution des notes de l'indicateur 1 en fonction des bénéficiaires impactés par les plafonnements**



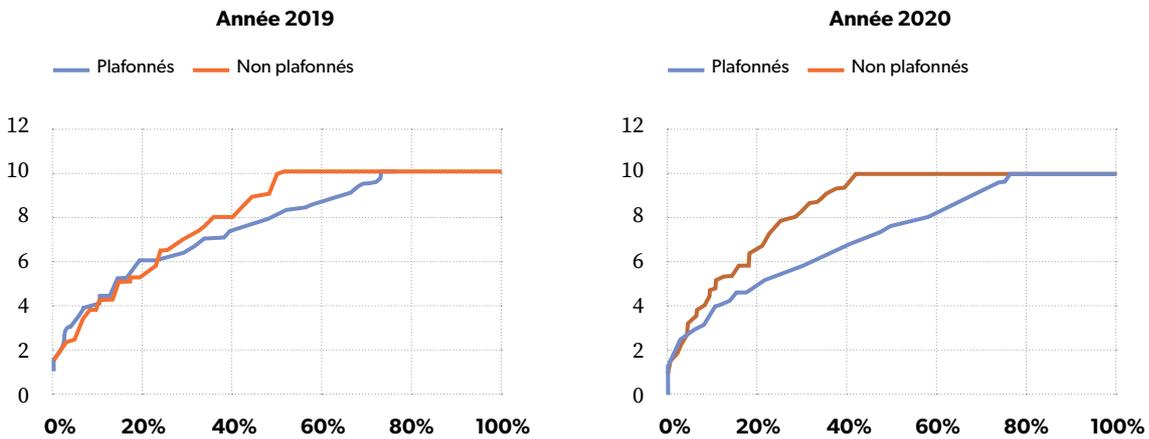
Source : SHC-Résultats des audits 2019-2020

On observe une légère différence de performance environnementale entre les bénéficiaires « plafonnés » et les « non plafonnés » pour l'indicateur 3 ; cependant cette différence se creuse en 2020 seulement sous le régime notifié (Figure 23).

La question du plafonnement du PSE a été largement débattue au cours de cette mission d'évaluation. Les résultats montrent que l'écart de performance se creuse entre les exploitations qui ne sont pas plafonnées et celles qui

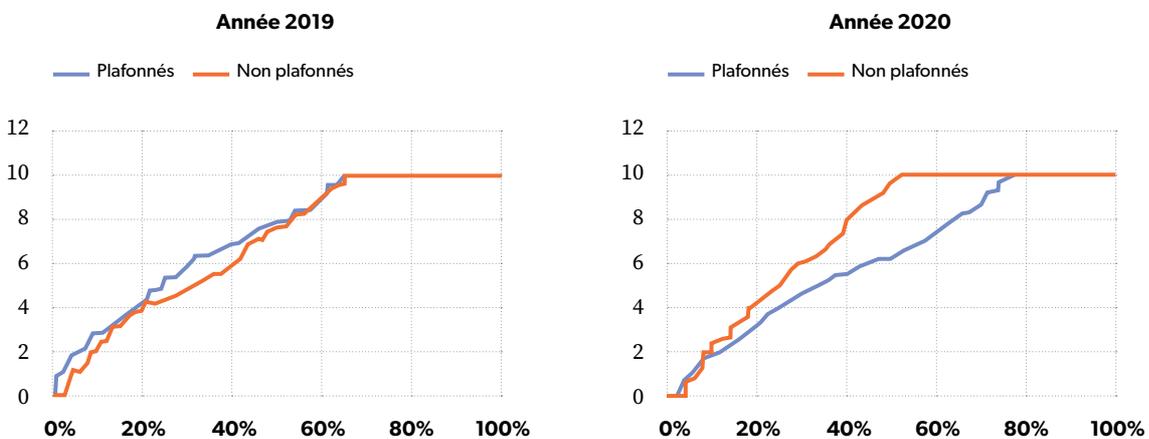
le sont. Le risque est de voir une réduction de l'effort sur les indicateurs qui requièrent plus d'investissement par un effet d'apprentissage où les exploitations agricoles se rendent compte qu'elles atteignent un plafond dans la rémunération lorsque les notes ne sont pas au maximum. Une autre lecture complémentaire peut également porter sur le fait que plus les exploitations s'agrandissent, moins les exploitants agricoles arrivent à une maîtrise de leur système d'exploitation ce qui les entraîne à simplifier les cultures et en conséquences à augmenter l'utilisation d'intrants.

**Figure 22 : la distribution des notes de l'indicateur 2 en fonction des bénéficiaires impactés par les plafonnements.**



Source : SHC - Résultats des audits 2019-2020

**Figure 23 : la distribution des notes de l'indicateur 3 en fonction des bénéficiaires impactés par les plafonnements**



Source : Résultats des audits 2019-2020

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. Ainsi, sans le plafonnement, l'AEAG aurait pu dépasser l'enveloppe disponible d'un montant approximatif de 6 millions d'euros en 2020 pour le même nombre d'agriculteurs.

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. D'après l'application de cette règle par l'AEAG, le plafond de 60 hectares en fonction du nombre d'associés dans le contexte des GAEC et dans la limite de trois associés. Ce qui revient à plafonner le montant du paiement à 18 000 € pour les GAEC de deux associés et à 27 000 € pour les GAEC de GAEC de trois associés ou plus. Cette règle fait sens car on peut comprendre facilement que la SAU peut augmenter avec le nombre d'associés (Table 10) et que la provision des services environnementaux augmente avec la SAU. Ceci est cohérent avec la logique de rémunération proportionnelle aux services environnementaux rendus.

Cependant, 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



au cas par cas – d'après la performance environnementale obtenue sur l'ensemble de leurs SAU.

Cela dit, juridiquement<sup>8</sup>, l'application de cette règle de transparence implique de tenir compte à la fois des montants maximums alloués pour chaque associé du GAEC et non pas pour le GAEC lui-même et d'autre part, les montants attribués sont proportionnels aux parts détenues par chaque associé dans le groupement.

**Table 10 : distribution de la SAU par statut juridique GAEC et non GAEC**

Statut juridique	Moy.	Écart-type	Min	Max
GAEC (SAU en hectare)	144.34	74.34	19.42	414.77
Non-GAEC (SAU en hectare)	66.67	48.32	3.71	429.71

Source : SHC d'après les données de l'AEAG

**Table 11 : illustration de l'application des règles de plafonnement et de transparence**

Agriculteurs	SAU (hect)	Nbre associés	Nbre points	Paiement PSE sans règles	Paiement PSE effectif
Agriculteur A	199,98	3	26,45	26 448 €	23 800 €
Agriculteur B	85	3	30	12 750 €	27 000 €
Agriculteur C	56,53	2	30	8 480 €	16 956 €
Agriculteur D	59,95	1	22,62	6 780 €	6 780 €

Source : SHC d'après l'audit 2020

(8) AMO Juridique Région Bretagne sur les PSE.

Prenons l'exemple de quatre exploitations agricoles issues de la base de données audits 2020. Les agriculteurs A et B et C sont des GAEC et l'agriculteur D est une exploitation individuelle (Table 10). Les agriculteurs A et B ont une SAU supérieure au plafond de 60 hectares alors que les agriculteurs C et D ont une SAU inférieure au plafond. Les formules suivantes permettent d'illustrer les différents cas de figure :

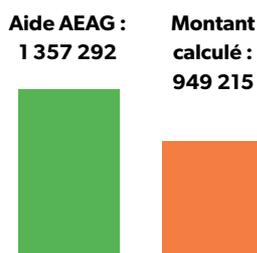
- **Montant calculé en absence de règles** =  
SAU x score environnemental x 5
- **SAU supérieure au plafond : Paiement effectif** =  
60 ha x nombre d'associés x score environnemental x 5
- **SAU inférieure au plafond : Paiement effectif** =  
SAU x nombre d'associés x score environnemental x 5

Dans nos exemples, le plafond a été ramené à chaque fois au nombre d'associés pour les GAEC, considérant des parts égales de participation dans le groupement.



© PF Prévitali

**Figure 24 : montant des PSE effectifs (aides AEAG) et PSE calculés au cas par cas (agriculteurs de type B et C)**



Source : SHC d'après l'audit 2020

Comme illustré dans la Table 11, l'application des règles de plafonnement et transparence crée un biais en faveur des GAEC illustrés par les agriculteurs B et C. Toutes choses égales par ailleurs (ex : SAU, niveau de performance environnementale) le paiement dans le contexte des agriculteurs B et C, est systématiquement multiplié par au moins 2. Par exemple, le paiement effectif de l'agriculteur B a été calculé avec un plafond de 180 hectares au lieu des 85 hectares de la SAU.

En conséquence le paiement effectif de l'agriculteur B est supérieur au paiement effectif de l'agriculteur A et ceci, bien que la SAU de l'agriculteur A soit supérieure à la SAU de l'agriculteur B. **Il en résulte une différence, pour l'ensemble des GAEC, d'environ 400 000 € entre les aides versées au titre des PSE et le montant calculé au cas par cas du PSE (Figure 24).** Les bénéficiaires de type B et C sont tous des GAEC et représentent 11% des bénéficiaires en 2020. Ils ont une performance environnementale moyenne de 23 points et une SAU moyenne de 91 hectares. C'est ce qui expliquerait le résultat en Annexe 15 qui montre une différence significative en faveur des GAEC en 2020.

Cela peut aussi expliquer l'opinion générale des auditeurs et animateurs qui trouvent que la règle de transparence a profité au GAEC au détriment des exploitations individuelles.

Selon l'AEAG, cette application de la règle de transparence est motivée par la volonté de donner un sens à l'unité de travail humain et de valoriser les systèmes qui contribuent au maintien du tissu social en zone rurale. L'AEAG souligne aussi comme motivation de l'application des 60 ha de plafond, le souci d'éviter le risque d'inflation du prix du foncier. Dès 2019, des cas lui étaient rapportés d'agriculteurs qui cherchaient du foncier pour augmenter leur PSE.

Cependant, les règles de plafonnement et de transparence risquent de réduire l'efficacité environnementale globale du dispositif PSE. D'une part, l'effet d'apprentissage des exploitants peut réduire l'effort dans l'amélioration des pratiques. D'autre part, l'application systématique, et non pas au cas par cas, de la règle de transparence, risquerait de réduire le lien organique entre performance environnementale et rémunération, en plus de donner l'impression d'adopter une logique d'aide au revenu des exploitants.

## Ce qu'il faut retenir de ce chapitre

L'examen du dispositif PSE-AEAG qui s'est portée, dans ce chapitre, sur les critères de robustesse, d'efficacité et de pertinence fournit des résultats assez concluants.

- Le dispositif PSE-AEAG s'avère cohérent et s'adapte aux priorités environnementales des territoires ciblés par l'AEAG. Notamment, il permet de sécuriser les zones humides et les prairies.
- Les critères d'éligibilité du dispositif ciblent ces exploitations agricoles qui ont initié une démarche d'amélioration des pratiques, et qui par la valeur environnementale de leur système d'exploitation, rendent des services environnementaux reconnus par le dispositif PSE. Bien que les exploitations type polyculture-élevage sont majoritairement représentées dans le dispositif PSE-AEAG, les exploitations en grandes cultures, qui y sont bénéficiaires, ont déjà initié une démarche d'amélioration de leur système agricole. D'ailleurs pour ces dernières, le dispositif PSE est un facteur de reconnaissance de cet effort même si l'incitation économique n'est pas à la hauteur du risque encouru.
- Le dispositif PSE s'avère performant sur les deux années de mise en œuvre – compte tenu du niveau relativement élevée de la note des indicateurs. Toutefois, des marges de progrès sont encore importantes et possibles pour l'indicateur 2 si les exploitations agricoles sont accompagnées et conseillées au cours des audits.
- Il existe une cohérence entre les indicateurs et le niveau de rémunération avec des particularités pour certaines composantes. La présence des prairies et les



© F. Hirsou

infrastructures agro-écologiques (IAE) sont les composantes qui influent le plus sur le niveau de rémunération PSE. D'autres facteurs ont beaucoup moins d'influence tels que les couverts végétaux et la fertilisation. Les bandes enherbées n'ont pas été pris en compte dans le dispositif, même si elles participent à la provision des services rendus.

- Il n'y pas de risque d'effet d'aubaine dans la rémunération PSE, notamment pour les exploitants agricoles qui exercent le métier d'agriculteurs à titre secondaire ou des exploitations dont les assolements ne sont pas orientés vers la production. Ces exploitants, faiblement représentés, sur le total de contrats PSE fournissent elles aussi des services environnementaux par la qualité environnementale de leur exploitation agricole.

- L'influence du cadre juridique sur la performance environnementale du dispositif PSE-AEAG a eu des effets différenciés selon le statut juridique des exploitations agricoles. En analysant les effets des règles de plafonnement issues de la règle de minimis – cadre juridique de 2019 – d'une part, et du régime notifié du MTE – cadre juridique de 2020 – d'autre part, les exploitations individuelles ont vu leur rémunération réduite pour 49% des bénéficiaires en 2019 et de 25% pour 2020. Les GAECs, pour leur part, ont été davantage plafonnés avec le régime notifié qu'avec la règle du minimis. Au-delà du plafonnement des aides, l'application de la règle de transparence aux GAECs s'avère plus avantageuse dans le cadre du régime notifié par rapport à la règle du minimis.





### 3. ANALYSE DE LA MISE EN ŒUVRE DU DISPOSITIF PSE ET LA PERCEPTION DES ACTEURS

Le chapitre précédent a évalué les principales caractéristiques du dispositif PSE afin de tester sa robustesse et pertinence ainsi que son efficacité. Ces évaluations se sont nourries des informations issues des bases des données de l'AEAG. Dans ce chapitre, nous aborderons l'évaluation à partir de la perception des acteurs du territoire autour de 6 blocs de questions (Figure 29). Il s'agit donc de faire une synthèse des entretiens et les enquêtes<sup>9</sup>.

**Figure 25 : blocs de questions pour les consultations et enquête en ligne**



(9) Une grille de questions a été élaborée en vue de la réalisation des consultations. L'annexe 21 présente le contenu de la grille de questions adressée aux animateurs et auditeurs. L'annexe 22 présente le contenu du questionnaire adressé aux agriculteurs.

Cette partie a évalué le coût lié à la gestion du dispositif PSE pour l'AEAG. Les coûts de gestion sont fortement associés aux modalités organisationnelles du dispositif PSE dans son ensemble. Nous avons réalisé **une analyse économique globale du dispositif PSE dans toutes les différentes phases de son cycle de vie**. Cela permet d'estimer une valeur économique de l'ensemble des ressources techniques et financières (nombre d'ETP, le temps imparti pour la conception, l'animation, l'instruction des dossiers, l'investissement en prestations externes, etc.). Certains de ces aspects ont été abordés dans les entretiens individuels avec l'AEAG. Cette évaluation s'est faite à partir d'un outil Excel développé par SHC pour estimer les coûts de gestion ainsi qu'à partir des consultations ponctuelles avec l'AEAG et des consultations avec les acteurs du territoire.

### **3.1. Une mise en œuvre effectuée en un temps record avec un fort investissement en ETP des acteurs et de l'AEAG**

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. La conception a été confiée au bureau d'études SOLAGRO, qui en plus du contenu technique du dispositif, était chargé d'élaborer l'outil internet. L'outil internet devait faciliter les premiers diagnostics en permettant aux agriculteurs de s'inscrire et de vérifier les conditions d'éligibilité pour rentrer dans le dispositif PSE. L'outil internet devait aussi recueillir le calcul des indicateurs pour chaque exploitation agricole ainsi que les résultats pour l'estimation du montant du PSE à rétribuer. En parallèle, un travail de concertation avec les Régions, la DRAFF, DREAL et l'AEAG s'est engagé entre février et mai 2019 pour l'identification des territoires cibles. L'accord du Conseil d'Administration de l'AEAG pour les territoires cibles et la méthodologie du PSE Adour-Garonne fut donné en juillet 2019, ce qui marqua le début de la mise en œuvre jusqu'à septembre 2019.

Ces huit (8) mois de préparation ont impliqué en total **71 jours de travail consacrés uniquement au PSE, ce qui représente 34% du temps d'un ETP de l'AEAG**. Dans le détail, les activités réalisées sont décrites dans l'annexe 24. Certaines activités étaient destinées au développement d'outils de communication et à favoriser l'acquisition de connaissance sur le dispositif (rédaction et distribution des supports de communication, 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).

#### **Phase de montage et de préparation de la mise en œuvre du dispositif PSE par l'AEAG :**

- **8 mois de travail**
- **71 jours de travail consacrés uniquement au PSE en cette phase.**
- **Cette phase représente déjà 34% de temps ETP supplémentaire uniquement consacré aux PSE.**
- **10 réunions d'information sur le PSE avec les animateurs et auditeurs.**
- **20 réunions d'information avec les agriculteurs – 1 réunion par territoire en 2019.**

D'autres activités étaient plus en lien avec les questions administratives (lancement des appels à projet pour les PSE-AEAG et pour la sélection des structures auditrices et l'envoi des conventions).

**La première campagne PSE s'est déroulée entre octobre à décembre 2019 avec les premiers audits.** L'AEAG a décidé de lancer cette campagne avant même que l'outil internet PSE soit complètement opérationnel. L'objectif était d'assurer une contractualisation dès 2019. 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.

Cette première campagne PSE a été vécue comme une période d'expérimentation et d'adaptation. L'outil PSE n'étant pas tout à fait opérationnel au moment du démarrage, **les auditeurs ont dû s'adapter pour permettre la contractualisation du plus grand nombre d'agriculteurs éligibles**. Certains ont dû retranscrire les informations en papier sur la plateforme. D'autres, pour gagner du temps, ont fait passer directement le pré-diagnostic aux agriculteurs afin d'identifier rapidement ceux qui remplissaient les conditions d'éligibilité.

**Les difficultés rencontrées par les exploitants lors des pré-diagnostic** ont augmenté la charge de travail des auditeurs et des animateurs. Les agriculteurs devaient, dans un premier temps, s'inscrire sur la plateforme PSE, et renseigner les caractéristiques de leur exploitation agricole. Le pré-diagnostic informait ainsi si l'exploitant obtenait le minimum de points requis pour déclencher un audit et par la suite un contrat PSE. Or un grand nombre d'agriculteurs ont rencontré de problèmes techniques sur la plateforme (bogue informatique, mots de passe erronés, difficultés de connexion). Certains ont pu avoir des difficultés d'accès à la plateforme parce qu'ils ne possédaient pas d'adresse

### Campagne PSE 2019 :

- **Trois mois de mise en œuvre (Oct. à déc. 2019)**
- **500 audits pour 382 contrats PSE (85% exploitations agricoles).**
- **Durée des audits : 1 à 2 jours.**
- **Animateurs ont consacré en moyenne 7 jours au PSE via les démarches territoriales.**

### Campagne PSE 2020 :

- **Audits dès août 2020 à décembre 2020.**
- **Approximativement 950 audits pour 856 contrats PSE.**
- **Audits sont passés à 1,5 jours par exploitation agricoles. 11 nouveaux territoires PSE ont intégré le dispositif.**
- **Animateurs ont consacré en moyenne 11 jours au dispositif PSE.**

électronique ou pas d'ordinateur ou pas de connexion internet. Les animateurs et les auditeurs ont donc dû consacrer du temps pour faciliter un maximum d'inscriptions sur la plateforme dans cette phase de pré-diagnostic.

Certains auditeurs ont eu le sentiment d'avoir passé plus de temps dans les audits que celui prévu par la convention signée avec l'AEAG. **En 2019, la convention prévoyait une journée d'audit à passer sur chaque exploitation ; certains pouvaient passer jusqu'à deux jours. En 2020, les conditions changent. Le calcul du montant de rémunération des audits est réalisé sur un forfait de 1,5 jours**

**Le concours des structures animatrices au dispositif PSE s'est fait via les contrats territoriaux.** Elles ont mis à la disposition du PSE quelques jours de travail des personnes déjà en place sur les territoires. Le travail PSE s'est inséré dans les plans de travail existants, qui étaient par ailleurs financés par l'AEAG. Le dispositif PSE n'a pas généré de financement supplémentaire, à moins d'une demande spécifique de leur part. **En 2019, en moyenne, les animateurs auraient consacré 7 jours au dispositif PSE et 11 jours en 2020.** Les animateurs ont un rôle de relais d'information, de promotion et de communication. **Cependant, ils auraient voulu plus de clarté sur l'étendue de leurs attributions car la dynamique PSE sur leur territoire leur demande plus d'implication: une implication technique** dans le suivi des agriculteurs qui posent des questions sur les moyens d'améliorer leurs pratiques (hors période d'audit) ; **un rôle d'arbitrage** lorsqu'il existe une différence dans les résultats obtenus par les audits et les CATZH ; une implication

dans la planification des campagnes PSE afin d'éviter de promouvoir le dispositif auprès des agriculteurs qui n'auront pas l'opportunité d'adhérer au dispositif par manque de ressources financières ; et finalement, **un rôle de relais de la cohérence du dispositif PSE avec les actions des démarches territoriales.** Pour cela, dès le début de la conception du dispositif, l'AEAG avait prévu de donner aux animateurs accès aux données audits de la plateforme grâce à l'autorisation donnée par l'agriculteur. Cela leur permet d'apporter une expertise technique plus importante en analysant la performance du PSE sur leur territoire. Malgré quelques retards dans la mise en œuvre effective de cette fonction, d'après l'AEAG, il est désormais possible pour tous les animateurs de visualiser ces éléments.

**La deuxième campagne PSE en 2020 s'est déroulée selon un calendrier moins contraint.** Les audits ont commencé dès août 2020 et ont finalisé en décembre 2020 pour les nouveaux territoires. 11 nouveaux territoires ont rejoint le PSE. 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 et les changements dans les règles d'attribution PSE ont été calées pour répondre aux évolutions du cadre juridique. **Plus de la moitié des auditeurs et animateurs ont considéré que le temps des campagnes PSE reste contraint et qu'il devrait y avoir plus d'anticipation sur la communication qui est faite aux agriculteurs.** Leur crainte est de créer des attentes quant à l'adhésion au dispositif, par un effet d'entraînement de la première campagne, alors que l'enveloppe financière n'est pas extensible pour autant. Au moment de la finalisation de cette évaluation, l'AEAG avait procédé à l'augmentation de l'enveloppe disponible afin de prendre en compte l'ensemble des demandes réelles dont le score permettait d'attribuer un PSE.



© AEAG

Les auditeurs ont signalé des problèmes avec la plateforme internet qui se répètent (14% auditeurs interrogés) et des problèmes d'accès aux données des exploitations agricoles (14%). Cependant, une grande majorité considère que la Hotline mis en place était efficace avec un temps de réponse qu'ils considèrent assez court (entre deux jours à une semaine).

Pour l'AEAG, le temps ETP investi dans la mise en œuvre effective du dispositif PSE s'est accru proportionnellement aux nouvelles activités de gestion, à savoir : instruction des dossiers – élargi à des nouveaux territoires –, la gestion administrative des contrats et la mise en paiement, le suivi du dispositif avec la hotline, dont une partie technique était traitée par Solagro et la partie administrative et juridique par l'AEAG, la mise en place des contrôles par un organisme indépendant et la préparation des nouvelles campagnes PSE d'une année sur l'autre. Ainsi pour l'année 2019, l'investissement des agents d'AEAG a représenté un



© Solagro

pourcentage équivalent d'un temps ETP de 42% en 2019 et de 79% pour 2020, ce qui a conduit à l'implication de deux professionnels de l'AEAG

En total ce sont 249 jours consacrés au dispositif PSE au cours de deux années de mise en œuvre effective du PSE. Ces chiffres sont à mettre en exergue au regard des prévisions de l'AEAG. Pour la gestion du dispositif PSE, l'AEAG avait prévu au départ l'équivalent de 0,5 ETP consacré uniquement au dispositif PSE sur les deux ans. Nos analyses montrent qu'en termes de % ETP, l'objectif initial a été multiplié par trois (en considération uniquement les deux années d'évaluation à mi-parcours). Ce résultat montre que l'organisation adoptée par l'AEAG a permis de rationaliser les coûts de gestion du dispositif PSE mais au prix d'une charge de travail supplémentaire qui a pesé sur les équipes existantes.

### Phase de mise en œuvre du dispositif PSE par l'AEAG :

- 319 jours en total pour le dispositif PSE dont 249 jours ont été consacrés à la mise en œuvre effective du PSE.
- 42% ETP pour 2019
- 79% ETP pour 2020.
- L'objectif initial de 0,5 ETP en moyenne pour les PSE a été multiplié par trois. Ce qui a représenté une charge de travail considérable pour les deux ETP consacrés au PSE, sans pour autant abandonner les tâches inhérentes à leurs fonctions (sans PSE).

### 3.2. Un modèle organisationnel coût-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 (transversale) dans sa conception avec les principaux acteurs régionaux (DRAAF, DREAL, Régions) et une approche en délégation dans la mise en œuvre avec les structures locales en charge de l'animation et des audits. Cette approche est assez innovante du fait de son échelle d'application. Elle crée une troisième voie dans les modalités de gouvernance des dispositifs PSE.

L'AEAG a mutualisé 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 a 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. Pour la majorité des auditeurs et animateurs interrogés, la compréhension technique du dispositif est totale, les enjeux sont largement partagés, les modalités de calcul de la rémunération ont été assimilées. Les manuels PSE et les formations ont été très utiles pour comprendre techniquement le dispositif PSE. Ils sont indulgents concernant

les problèmes techniques de l'outil web et le calendrier contraint auquel ils ont dû faire face. Ils voient une utilité du dispositif PSE pour leur territoire en matière de préservation de l'eau et la biodiversité, au même temps qu'ils considèrent que des adaptations aux conditions locales peuvent être réalisés.

Si bien certaines personnes interrogées ont pu formuler des réserves sur les critères d'éligibilité (notes indicateurs trop exigeantes/discriminants pour être éligibles, exclusion des exploitations types « grandes cultures », un niveau IFT trop exigeant avec une IFT de référence non-actualisé), une majorité d'entre elles comprenait les choix de l'AEAG. Néanmoins, il existe des pistes d'amélioration dans l'organisation du dialogue sur le territoire.

Par exemple, 16% des animateurs interrogés n'ont pas compris les attentes de l'Agence de l'Eau par rapport à leur rôle. Le couple animateur-auditeur a fonctionné lorsqu'ils se connaissent hors du cadre de l'expérimentation du PSE. 23% des animateurs interrogés affirment avoir eu des problèmes de communication avec les auditeurs. Aussi 16% des animateurs ont pointé aussi le fait que l'outil Web ne leur permet pas d'avoir un retour sur les éléments de diagnostic des agriculteurs sur leur territoire. Dans ces conditions, 45% des animateurs trouvent qu'il est difficile de faire un réel accompagnement des agriculteurs dans le temps.

**Du côté des agriculteurs, ils ne s'attardent pas sur les aspects méthodologiques du dispositif PSE mais comprennent très bien ce qui est attendu de leurs pratiques agricoles.** Une grande majorité d'entre eux ont une connaissance des enjeux environnementaux sur leur territoire (90% des répondants) et comprennent donc les objectifs du dispositif pour préserver les prairies et les zones humides, la réduction des phytosanitaires et les rotations et couverture des sols (80% des répondants). **Un aspect très apprécié par les exploitants agricoles est la reconnaissance des pratiques agricoles antérieures et qui ont une valeur environnementale pour la préservation de l'eau et la biodiversité** (pour 90% des répondants). Cela explique en partie le niveau d'adhésion au dispositif PSE et l'acceptation sociale (dit consentement à recevoir) des montants PSE au regard de l'effort consenti (se référer à l'annexe 26 pour voir les résultats).

Pour les agriculteurs interrogés, **la flexibilité du dispositif PSE est également appréciée. Les agriculteurs ont un sentiment de liberté de choix quant aux pratiques qu'ils mettraient en place pour améliorer les notes et donc le niveau de rémunération.** Cela se confirme dans les enquêtes où 48% en moyenne des répondants considèrent que le PSE encourage plus à l'amélioration des pratiques

### Enquête en ligne relative à la perception des agriculteurs sur le dispositif PSE :

- **79% des répondants estiment que le PSE encourage à l'amélioration des pratiques agricoles,**
- **85% estiment que le PSE encourage à maintenir les infrastructures écologiques**
- **75% pensent que le PSE encourage à réduire les phytosanitaires mais 21% estiment que le PSE n'est pas incitatif pour les phytosanitaires.**
- **57% estiment que le PSE encourage à investir dans des nouvelles infrastructures écologiques.**

que les autres aides agricoles existantes. 27% des enquêtés estiment aussi que par rapport aux dispositifs existants (MAEC, CAB et MAB) le PSE est moins contraignant en termes d'engagements, contre 56% d'entre eux qui ne se prononcent pas.

Par ailleurs, les agriculteurs interrogés trouvent que **le dispositif PSE est incitatif, notamment grâce de la simplicité de la gestion et de la rapidité dans le paiement PSE ainsi que de la flexibilité dans l'accompagnement.** Au niveau administratif, les agriculteurs ont déjà à leur disposition la plupart des documents demandés pour l'audit et la contractualisation. Ils ont l'habitude de fournir ces documents dans le cadre de la PAC (Politique Agricole Commune) et trouvent donc la démarche relativement simple. Pour les agriculteurs interrogés, l'ensemble de la procédure (pré-audit, audit et contractualisation) leur a coûté entre **une demi-journée et une journée de travail au maximum.** Après la signature du contrat, le paiement a eu lieu sous trois à quatre mois au maximum. Ce que les agriculteurs ont fort apprécié.

En termes financiers, **le coût global de la gestion du dispositif PSE-AEAG s'élève à 902 237 € sur les deux années.** Ce coût est composé des coûts externes, qui sont liés à des prestations externes sous forme de subventions ou contrats de marchés publics, et les coûts internes qui correspondent au temps ETP interne, chiffré au salaire brut par jour des professionnels intervenant dans la gestion du dispositif. Le coût global représente le coût additionnel engendré par le dispositif PSE.

**Le coût interne représente 6% du total du coût de gestion,** ce qui correspond au temps des salariés de l'AEAG qui a été consacré aux activités de gestion administrative, d'instruction des dossiers et autres activités de suivi et contrôle du dispositif PSE. Dans la section précédente, nous avons signalé que cela représentait un pourcentage

équivalent d'un temps ETP de 42% en 2019 et de 79% pour 2020. En termes financiers, cela s'est traduit par un total de 52 952 € (se référer au dossier technique pour le détail de ces estimations).

Les coûts externes représentent 94% du coût total de gestion du dispositif PSE pour un total de 850 000 € sur les deux ans.

Les subventions sont liées au financement des structures en charge des audits auprès des exploitations agricoles, des structures animatrices qui ont fait une demande additionnelle de financements en raison de la charge de travail supplémentaire que représentait la mobilisation, information, fonctions de relais et suivi du dispositif sur le territoire. Ainsi, quelques subventions additionnelles ont été mobilisées notamment pour les territoires de PNR Millevaches, de PNR Périgord Limousin et la Chambre d'Agriculture 82.

Il est à noter que les actions d'animation s'inscrivaient déjà dans la politique de subvention de l'animation sur les bassins versants en vue de la protection des ressources en eau dans le cadre de différents contrats territoriaux. Cela n'a pas été estimé dans le cadre de cette estimation financière car pour le dispositif PSE, il s'agissait de mobiliser les financements existants.

Pour les prestations externes relatives aux marchés publics, l'AEAG a investi dans la conception du dispositif et la mise en place de l'outil PSE (plateforme en ligne) ainsi que sur l'évaluation à mi-parcours.

De plus, l'AEAG a engagé des financements sur des territoires expérimentaux pour la mise en place du label haie, de manière à rendre compatible le dispositif PSE-AEAG avec le dispositif notifié du MTE. Des ressources finan-

### Coût total de la gestion du dispositif PSE-AEAG :

- 902 237 € en total pour 2019 et 2020, dont 6% du coût correspondent aux coûts internes (temps ETP AEAG) et 94% aux subventions et prestations de services externes.
- Indicateur de performance : ratio entre le coût de gestion et le coût de l'enveloppe globale du dispositif PSE.
- Ce ratio est de 10% qui est en-dessous de la fourchette des PSE existants en France.
- Prévisions initiales de l'AEAG :
- Ne pas dépasser 12% du coût total du dispositif PSE
- Ne pas dépasser les 100 000 € pour les coûts internes.

cières ont été également alloués pour les évaluations des zones humides par les CATZH.

Par conséquent sur l'ensemble de la période de mise en place du dispositif PSE, les coûts de gestion représentent 10% du coût global du dispositif. Cela représente par dossier PSE un coût de 728 € sur les deux ans. Ce résultat montre que l'organisation adoptée par l'AEAG a permis de rationaliser les coûts de gestion du dispositif PSE. Le niveau de 10% montre par conséquent un très bon niveau de performance du dispositif PSE. De manière générale, pour ce type de mécanismes de marché tel que les PSE, la cible en termes de coûts de transaction se trouve dans une fourchette entre 15% et 20% de l'enveloppe totale des PSE.

**Table 12 : coût global de la gestion du dispositif PSE**

	Total	Année 0	Année 1	Année 2	Année 3	Année 4	Année 5
<b>Total (HT)</b>	902 237 €	267 206 €	56 280 €	578 751 €	-	-	-
<b>Sous-total coûts externes (HT)</b>	849 285 €	251 680 €	37 686 €	559 919 €	-	-	-
	94%	94%	67%	97%			
<b>Sous-total coûts internes (HT)</b>	52 952 €	15 526 €	18 594 €	18 832 €	-	-	-
	6%	6%	33%	3%			

### 3.3. Le PSE-AEAG est suffisamment incitatif pour le maintien mais insuffisant pour la transition des systèmes de production

Dans la logique économique, un agriculteur décide de participer à un programme PSE après avoir fait un arbitrage entre les gains et les coûts induits par le programme. En conséquence, l'agriculteur participe au programme si le paiement PSE compense au moins les coûts d'opportunité – qui comprend non seulement les investissements, mais aussi le coût lié aux risques de perte de rendements/revenus (Bocquého et al. 2014 ; Bougherara et al., 2017 ; Claise & Hernandez, 2020).

A la différence de l'approche du MTE qui fait la distinction entre un paiement qui rémunère la création (ou transition des systèmes de production) et le maintien (Table 13), l'approche développée dans le dispositif PSE-AEAG consiste en un paiement unique et homogène, tant pour le maintien que pour la création, et n'est rétribué que selon la performance obtenue par l'exploitation agricole (notes des indicateurs). Cette performance évaluée par l'audit correspond donc à de réels services rendus à la société et à l'agriculture elle-même et qu'il s'agit de valoriser par une rémunération. Ce mécanisme est un choix délibéré d'AEAG qui considère qu'il faut différencier fortement :

- les outils d'accompagnement des transitions (MAEC, PCAE, CAB, etc.)
- les outils de valorisation des services rendus une fois que l'exploitation ait atteint un niveau de qualité globale suffisant pour rendre ces services (PSE, etc.)

Il résulte que le dispositif présente des montants inférieurs de 49% avec les valeurs MTE pour la gestion des structures paysagères et de 14% pour la gestion des systèmes de production.

Ce constat suggère que le paiement PSE-AEAG est en réalité faible pour susciter la transition des systèmes de production des exploitations éligibles du PSE mais significative par rapport à l'ambition du dispositif à préserver les écosystèmes naturels existants et de forte valeur pour la préservation de l'eau. Ceci dit, il se pose la question de savoir si la rémunération contractuelle ne va pas atténuer les résultats attendus en termes de provision de services environnementaux. Certains agriculteurs pouvant se contenter d'un effort minimum, tout en maintenant les acquis en matière de service rendus. On parle alors de failles potentielles d'un contrat PSE, souvent décrits comme des risques de sélection adverse ou des risques d'aléa moral (Ferraro, 2008)<sup>10</sup>.

Par exemple, si la rémunération PSE fixée est perçue par l'exploitant comme étant insuffisante au regard des attentes de l'AEAG (obtenir 10/10 sur tous les indicateurs) alors l'AEAG pourrait avoir des résultats moins performants pour le dispositif PSE dans sa globalité, n'attirant dans le dispositif PSE que ces exploitations ayant une ambition environnementale moindre (faibles coûts). Ce risque pourrait expliquer les faibles marges de progression, notamment pour l'indicateur 2 et pour les systèmes type de grandes cultures.

Il se peut également que les exploitants qui ont des coûts inférieurs au paiement PSE fixé captent une rente qui est la différence entre le paiement PSE et leurs coûts réels effectifs. La présence de cette rente est une source d'inefficacité du dispositif car elle réduit l'allocation optimale de ressources financières pour un niveau de service environnemental visé. Ces deux facteurs de risque sont difficiles à déterminer dans le cadre de cette évaluation à mi-parcours. Ils seront à mesurer lors de l'évaluation finale.

**Table 13 : montant "guides" MTE et montant PSE-AEAG**

Valeurs guides de rémunération €/ha	Gestion des structures paysagères			Gestion des systèmes de production agricole		
	MTE		PSE-AEAG (Indicateur 3)	MTE		PSE-AEAG (Indicateurs 1 et 2)
	Détail	Moy.		Détail	Moy.	
<b>Entretien-maintien</b>	66	371	50	146	203	100
<b>Création-transition</b>	676			260		

(10) L'asymétrie d'information dans le contexte des contrats PSE vient du fait que le « prestataire » et « l'utilisateur » n'ont pas le même niveau d'information sur les services environnementaux. Ces risques réduisent l'additionnalité des programmes PSE et sont particulièrement élevés dans le contexte où les conditions d'attribution du paiement PSE sont assez contraignantes.

### 3.4. Le PSE est plus une reconnaissance sociale de la qualité environnementale des exploitations agricoles, au-delà de la rétribution économique

Les résultats de l'enquête réalisée auprès des agriculteurs montre que le montant PSE n'est pas le seul facteur qui détermine l'incitativité du dispositif PSE-AEAG (se référer à l'annexe 26).

Si bien la majorité des agriculteurs (plus de 70%) reconnaissent que le PSE encourage à maintenir et à améliorer les pratiques agricoles fléchés par les indicateurs du dispositif (rotation longue et couverture du sol, extensification des pratiques agricoles, présence d'infrastructures agro-écologiques), seuls un tiers d'entre eux (33%) considèrent que le montant PSE proposé compense les coûts. De plus, pour la grande majorité des agriculteurs (90%), le dispositif est perçu comme une reconnaissance financière et sociale des pratiques agricoles déjà vertueuse du point de vue environnemental.

Le lien entre le caractère « PSE-AEAG incitatif » et les autres aspects du dispositif a été évalué avec le calcul du coefficient de corrélation. Ce coefficient est compris entre 0 et 1 – plus on se rapproche de 1 plus le lien est considéré comme fort -. Nous avons considéré uniquement les arguments qui avaient un coefficient significatif à 5%. La Figure 26 présente les résultats.

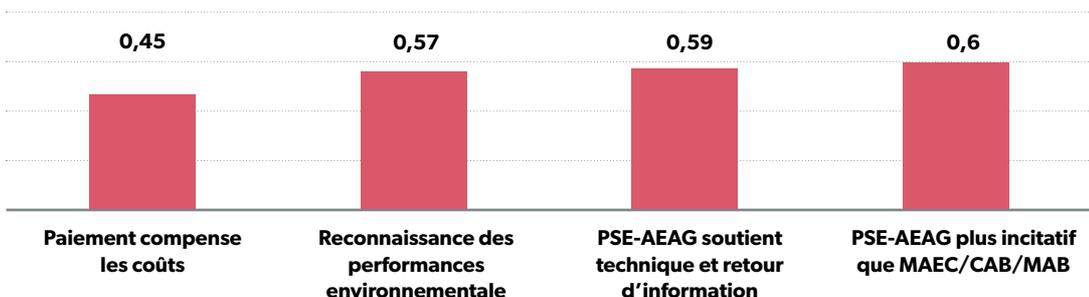
Ce résultat suggère que le dispositif est jugé incitatif par les agriculteurs davantage pour son objectif de reconnaître la performance environnementale, par le suivi technique des audits et son positionnement par rapport aux dispositifs existants.

En l'occurrence, la majorité des répondants juge le dispositif encourageant grâce au soutien technique des auditeurs. Ces derniers apportent des conseils aux agriculteurs, au moment des audits, sur les ajustements possibles afin d'améliorer le score des indicateurs et donc, de leur performance environnementale. Plus de 70% des agriculteurs perçoivent le moment de l'audit annuel comme un moyen de se retro-alimenter sur la performance environnementale obtenue. D'ailleurs, il ressort des consultations qu'il a **une forte demande de la part des agriculteurs pour plus d'accompagnement technique**. Ce besoin est exprimé par 57% des répondants lorsqu'ils confirment qu'adopter des pratiques agricoles favorables à l'environnement nécessite des compétences techniques supplémentaires (se référer annexe 26).

En outre, la « reconnaissance » est perçue par les agriculteurs aussi bien comme une **reconnaissance financière** mais aussi comme une reconnaissance sociale. Selon les auditeurs, les bénéficiaires sont « fiers d'avoir une bonne note » et disent-ils « c'est la première fois qu'on ne nous dit pas comment il faut faire notre métier ». Selon les animateurs, le dispositif PSE répond à une demande sociale des agriculteurs et des élus pour aider les agriculteurs qui ont une bonne pratique. Aussi, **le dispositif PSE reconnaît un type d'agriculture qui n'est pas ciblé par les dispositifs existants**. Il représente donc une réponse au manque d'accompagnement financier des agriculteurs qui se sont engagés par le passé dans une démarche de transformation de leurs pratiques.

Selon les agriculteurs interrogés, les critères des MAEC/CAB/MAB et leurs cahiers de charges ne correspondent pas à leur exploitation. En cela, **le dispositif est complémentaire aux dispositifs existants**. Par rapport aux autres dispositifs d'aide (MAEC, CAB et MAB), les agriculteurs trouvent le dispositif PSE plus in-

**Figure 26 : coefficients de corrélation partielle entre l'argument « PSE-AEAG incitatif » et les autres caractéristiques du dispositif**



Source : SHC sur la base des résultats de l'enquête. Seuls les coefficients significatifs à 5% sont représentés.

citatif. L'attrait du dispositif PSE a été observé surtout par rapport aux MAEC. Pour les auditeurs et animateurs, cet attrait peut être expliqué par plusieurs raisons. Premièrement, les MAEC raisonnent à la parcelle alors que le dispositif PSE raisonne sur l'ensemble de l'exploitation. Deuxièmement, le dispositif PSE a un « discours positif » par rapport au MAEC. Par exemple avec le dispositif MAEC, le message peut se résumer en ces termes : « Vos pratiques agricoles ont des effets négatifs sur l'environnement et le MAEC va vous aider à changer vos pratiques ». En revanche, pour le dispositif PSE-AEAG, le message sous-jacent peut se résumer en ces termes : « Vos pratiques agricoles ont des effets positifs sur l'environnement et le dispositif va vous aider à les maintenir et à les améliorer.

### 3.5. Durabilité : faibles marges de progrès et forte perception de continuité post-PSE

Le dispositif vise deux comportements au niveau des agriculteurs : le maintien et l'amélioration de la performance environnementale des exploitations agricoles. Etant donnée les caractéristiques du dispositif PSE-AEAG, deux questions principales se posent : (i) Est-ce que le dispositif va motiver les agriculteurs à améliorer la performance environnementale de leur exploitation ? et (ii) est ce que les agriculteurs vont maintenir la performance environnementale de leur exploitation à la fin de l'expérimentation ?

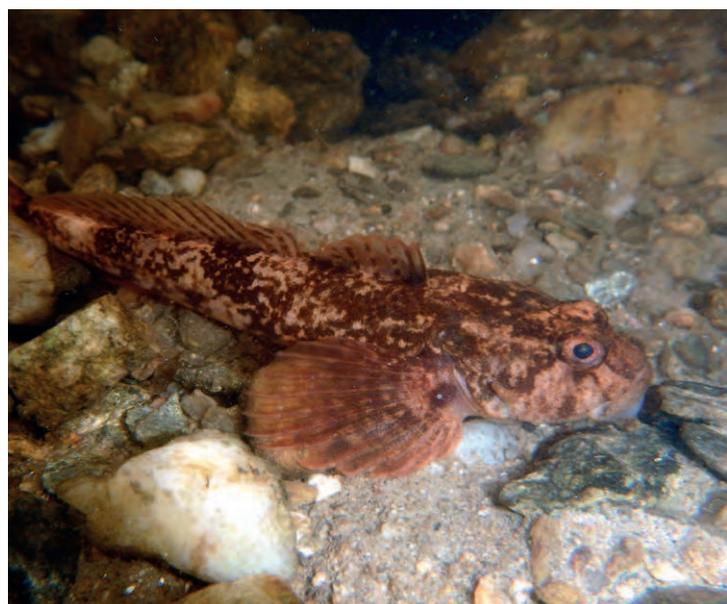
Sur la question des marges de progrès, les entretiens avec les auditeurs confirment que les marges de progrès pourraient être « techniquement » plus faibles sur certains des domaines de performance mesurés par les indicateurs du dispositif PSE-AEAG. Par exemple, ils soulignent que les améliorations dans le domaine des infrastructures agro-écologiques sont techniquement complexes et coûteuses. De même, les améliorations significatives dans le domaine des rotations longues et de couverture de sol sont très dépendants du contexte agricole. Aussi, ils argumentent que les agriculteurs qui sont déjà au maximum de la performance environnementale demandée par le dispositif (30 points) ou dont le paiement PSE a été plafonné, n'ont pas de raisons à faire des efforts supplémentaires pour améliorer leur performance environnementale. Cet argument a été confirmé par nos analyses en section 2.7.

En revanche, les auditeurs ont constaté que les audits ont permis à certains agriculteurs de prendre conscience de leurs pratiques en matière d'utilisation d'intrants et cela pensent-ils, peut aider les agriculteurs à entrer dans une démarche de réduction de l'utilisation de ces intrants. Aussi, sur certains territoires, il a été remarqué que les agriculteurs ont entrepris des démarches dans le sens des pra-

tiques agricoles vertueuses qui ne sont pas spécialement visés par le dispositif, comme des mesures pour limiter le piétinement des bovins au niveau des cours d'eau ou des investissements pour limiter le labour du sol. Certains agriculteurs affirment que le dispositif PSE les a encouragés à s'intéresser à la certification HVE (Haute Valeur Environnementale). Il faut aussi souligner le cas de certains agriculteurs qui étaient à la limite des critères d'éligibilité en 2019 et qui ont ajusté leurs pratiques pour bénéficier du dispositif en 2020.

Ces constats laissent suggérer que le dispositif PSE peut conduire les exploitations agricoles à des marges de progrès pendant l'expérimentation du dispositif PSE et 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.

Concernant la pérennité des résultats 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. Nous avons mesuré plusieurs indicateurs tirés de la littérature de la psychologie environnementale (voir section 1.3). Une analyse de corrélation a été réalisée afin d'identifier lien entre la performance environnementale et les motivations de l'agriculteur (se référer au document technique pour plus d'information).



© P.F. Previtali

Il en résulte que les motivations économiques ne sont pas significativement liées à la performance environnementale des bénéficiaires. On observe plutôt une performance environnementale des exploitations agricoles qui est liée à plusieurs motivations intrinsèques<sup>11</sup> non-économiques telles que le degré de connaissances des conséquences sur l'environnement, les normes qu'ils s'imposent et les préoccupations liées à la dégradation de la nature.

Ces motivations sont profondes dans la chaîne causale qui conduit les individus à adopter des comportements favorables à l'environnement. **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 forte probabilité pour que les agriculteurs maintiennent durablement la performance environnementale de leur exploitation.**

**Un autre aspect de l'efficacité environnementale du dispositif peut se voir dans les barrières à l'adoption des comportements en faveur de l'environnement (se référer tableau du document technique).**

Lors des entretiens, les agriculteurs ont surtout mis l'accent sur les difficultés liées au risque et au temps long qui est nécessaire pour l'adaptation de leurs pratiques agricoles ainsi que des compétences techniques qu'ils n'ont pas ou pas suffisamment ; Pour les agriculteurs, l'équation est simple à expliquer. La survie de leur exploitation dépend de la rentabilité. Or moins d'intrants, moins de chargement animal, par exemple, signifie pour eux moins de rendement et moins de revenus. Les agriculteurs ont aussi évoqué la réduction de leur marge à cause de l'évolution des prix des facteurs de production par rapport au prix de

vente. Pour maîtriser les coûts de production, les agriculteurs pensent qu'ils sont obligés d'augmenter le rendement des cultures ou de convertir les prairies exploitables en parcelles de cultures.

Une autre approche pronée par ces PSE réside dans le fait que la survie des exploitations dépend des revenus tirés par les agriculteurs de leur profession. Or la recherche de meilleurs rendements se fait, au-delà d'un certain seuil, au détriment des coûts de production qui augmentent fortement du fait du recours fort aux intrants ce qui diminue fortement les marges. Il semble donc que le raisonnement ne doit pas se concentrer seulement sur les rendements mais bien sur les coûts de productions afin de garantir ces marges et ces revenus.

Les points précédents sont d'autant plus cruciaux que les agriculteurs ont déclaré qu'ils avaient de difficultés à influencer le marché et qu'ils n'avaient, bien entendu, aucune prise sur le climat. La structure du marché actuel (surtout le circuit de distribution) ne leur permet pas de répercuter leur surcoût de production sur le prix à cause de la concurrence internationale. De plus, les agriculteurs pensent que le consommateur n'est pas prêt à payer pour la différence de qualité et sont méfiants par rapport à la valeur ajoutée des certifications environnementales. Par exemple, ils déclarent que de plus en plus d'agriculteurs se désengagent des certifications pour la viande car la faible demande pour les viandes certifiées baisse avec le prix.

Les agriculteurs interrogés ont évoqué également l'impact du changement climatique qui se traduit par des sécheresses qui réduisent le rendement des terres. Pour les systèmes d'élevage, les agriculteurs entament de plus en plus tôt les stocks d'hiver. En temps normal, ils entament les stocks en octobre, mais avec la sécheresse, les stocks d'hiver sont entamés en juin-juillet. Dans ces conditions, les agriculteurs se voient obligés d'utiliser un peu plus de fertilisant pour s'assurer d'avoir une récolte suffisante pour nourrir le bétail. Leur objectif étant d'éviter d'acheter le moins possible la nourriture du bétail dans la mesure où les prix du marché augmentent avec la réduction de l'offre.

Le PSE-AEAG viendrait atténuer ces facteurs de risque et d'incertitude afin d'encourager les exploitants agricoles à s'engager sur des systèmes plus résilients, sans mettre en péril la viabilité des exploitations.



© J.P. Sarthou

(11) Le concept de motivations intrinsèques n'est pas encore clairement défini dans la littérature. Nous considérons comme motivations intrinsèques, les motivations non économiques.

## Ce qu'il faut retenir de ce chapitre

Ce chapitre a abordé l'évaluation de la gouvernance du dispositif PSE, sa mise en œuvre et l'efficacité du modèle organisationnel adopté par l'AEAG. Notre approche a été économique en mettant en exergue la valeur des ressources, humaine et financière, investies pour toutes les activités de gestion. Cette évaluation a été complétée par l'analyse de la perception des acteurs du territoire. Il en ressort :

- Une mise en œuvre effectuée en un temps record avec un fort engagement des structures animatrices/auditrices.

La mobilisation de tous les acteurs a permis l'attribution de 384 PSE en 2019 et 856 PSE en 2020. Toutefois, pour l'AEAG cela s'est traduit par un charge de travail significative pour les agents au niveau central. La charge de travail supplémentaire a représenté 42% ETP en 2019 et 79% en 2020.

- Le modèle de gouvernance a su mutualiser les moyens existants, avec une méthode unique d'instruction, un outil web commun et accessible. Une approche méthodologique pour le calcul des indicateurs sur une base standardisée, sans perte d'information et des données observables et vérifiables.
- Les agriculteurs ont apprécié l'orientation du dispositif qui accorde une reconnaissance sociale

à la qualité environnementale de leur exploitation agricole, au-delà de la rétribution économique.

Le dispositif est jugé davantage incitatif du fait de son positionnement par rapport aux dispositifs existants, du suivi technique reçu au moment des audits et de la valorisation des efforts entrepris par le passé.

- En matière de pérennisation des résultats du dispositif PSE, les marges de progrès en matière de transition écologique restent possibles et significatifs. L'analyse des motivations des bénéficiaires laisse raisonnablement imaginer une forte probabilité pour que les agriculteurs maintiennent durablement la performance environnementale de leur exploitation.







## 4. SYNTHÈSE DES RÉSULTATS ET RECOMMANDATIONS

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.

Nous avons par conséquent structuré le rapport final de l'évaluation à mi-parcours selon les messages clés, conçus comme des réponses aux questions posées par les acteurs de terrain. Le lecteur pourra à la fois parcourir les enseignements de l'évaluation et examiner en détail les résultats des analyses. Pour cela, il suffira de cliquer sur le lien signalé à chaque partie. Cette note terminera par les recommandations qui sont de l'ordre technique/méthodologique, l'ordre de l'organisationnel et de l'ordre politique.

### 4.1. 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%).

**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 *a 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 entraînant 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 dis-

positif. Il n'y a 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 maintient 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



© P.F. Previtali

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.

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 minimum. 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 assurée en concertation avec les DRAFF et DREAL. L'accord du Conseil d'Administration de l'AEAG pour les territoires cibles et la méthodologie 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 maîtrise 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 au-

ditions 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 ont finalisé 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 évolutions du cadre juridique (cadre notifié).

La mobilisation de tous les acteurs a permis l'attribution de 956 PSE en 2020 pour 6,5M€ 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



© Solagro

tion 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 dispositifs 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 a 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'efficacité.

### 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.

## 4.2. Recommandations

### 4.2.1. 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 relais 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 prairies 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.

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.

### 4.2.2. Recommandations d'ordre organisationnel

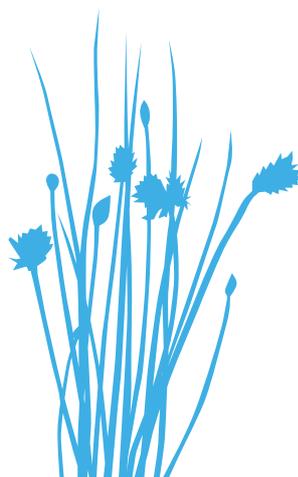
Veiller à la performance et l'amélioration en continue des systèmes d'information, y compris la plateforme PSE. Les procédures de vérification de la part de l'AEAG des informations soumises par les structures auditrices et les agriculteurs prennent énormément de temps de contrôle et de validation. Dans 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 pouvoir afin de mieux cerner la communication auprès des exploitations agricoles pour chaque année d'expérimentation.





## 5. 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 ?

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.

### 5.1. 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'additionnalité 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.**

## 5.2. 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 dispo-



sitif 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 accéder à toutes 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.**

### **5.3. 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 souscrits 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 performant 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.

## BIBLIOGRAPHIE

- Arfaoui, N., & Gnonlonfin, A. (2020). *Supporting NBS restoration measures: A test of VBN theory in the Brague catchment*. Economics Bulletin, AccessEcon, vol. 40 (2), 1272-1280.
- Bocquého, G., Jacquet, F., & Reynaud, A. (2014). *Expected utility or prospect theory maximisers? Assessing farmers' risk behaviour from field-experiment data*. European Review of Agricultural Economics, 41,1, 135-172.
- Börner, J., Baylis, K., Corbera, E., Ezzine-de-Blas, D., Honey-Rosés, J., Persson, U. M., & Wunder, S. (2017). *The effectiveness of payments for environmental services*. World development, 96,, 359-374.
- Bose, A., Garcia, C., & Vira, B. (2019). *Mottled motivations and narrow incentives: Exploring limitations of direct incentive policies in the Western Ghats, India*. Ecological Economics 156, 511-518.
- Bougherara, D., Gassmann, X., Piet, L., & Reynaud, A. (2017). *Structural estimation of farmers' risk and ambiguity preferences: a field experiment*. European Review of Agricultural Economics, 44(5), 782-808.
- Bowles, S., & Polanía-Reyes, S. (2012). *Economic Incentives and Social Preferences: Substitutes or Complements?* Journal of Economic Literature 50:2, 368-425.
- Claise, F., & Hernandez, S. (2020). *L'économie expérimentale au service de la construction des Paiements pour Services Environnementaux : aspects théoriques et manuel d'utilisation des jeux expérimentaux pour la mise en œuvre des PSE*. The INTERREG VA France (Channel) England /CPES.
- Claise, F., & Hernandez, S. (2020). *Les facteurs déterminant de l'adoption des Paiements pour Services Environnementaux*. The INTERREG VA France (Channel) England programme/CPES.
- Dietz, T., Fitzgerald, A. & Shwom, R. (2005). *Environmental Values*. Annu. Rev. Environ. Resour. 30, 335-372.
- Engel, S. (2016). *The Devil in the Detail: A Practical Guide on Designing Payments for Environmental Services*. International Review of Environmental and Resource Economics, 9, 131-177.
- Ferraro, P. J. (2008). *Asymmetric information and contract design for payments for environmental services*. Ecological Economics 65, 810-821.
- Gifford, R. D., & Chen, A. K. (2017). *Why aren't we taking action? Psychological barriers to climate-positive food choices*. Climatic Change 140, 165-178.
- Lindenberg, S., & Steg, L. (2007). *Normative, Gain and Hedonic Goal Frames Guiding Environmental Behavior*. Journal of Social Issues, Vol. 63, No. 1, 117-137.
- Moros, L., Vélez, M. A., & Corbera, E. (2019). *Payments for Ecosystem Services and Motivational Crowding in Colombia's Amazon Piedmont*. Ecological Economics 156, 468-488.
- Schwartz, S. H. (1992). *Universals in the Content and Structure of Values: Theoretical Advances and Empirical Tests in 20 Countries*. Advances in Experimental Social Psychology 25, 1-65.
- Solagro – Agence de l'Eau Adour-Garonne (2019). *Guide méthodologique et d'instruction 2019 pour la mise en place PSE Adour-Garonne*.
- Solagro – Agence de l'Eau Adour-Garonne (2020). *Guide méthodologique et d'instruction 2020 pour la mise en œuvre du PSE Adour-Garonne*.
- Steg, L., & Vlek, C. (2009). *Encouraging pro-environmental behaviour: An integrative review and research agenda*. Journal of Environmental Psychology 29, 309-317.
- Stern, P. C., Kalof, L., Dietz, T., & Guagnano, G. A. (1995). *Values, beliefs and proenvironmental action: Attitude formation toward emergent attitude objects*. Journal of Applied Social Psychology, 1611-1636.
- White, H. (2009). *Theory-based impact evaluation: principles and practice*. Journal of Development Effectiveness, 1:3, 271-284.
- Wunder, S. (2015). *Revisiting the concept of payments for environmental services*. Ecological Economics 117, 234-243.



## Figures

- 2 Figure 1**  
Territoires d'expérimentation PSE-AEAG
- 6 Figure 2**  
La distribution des bénéficiaires sur des territoires de l'AEAG
- 10 Figure 3**  
Cycle de vie du dispositif PSE sur le territoire d'AEAG
- 11 Figure 4**  
Logique d'intervention
- 18 Figure 5**  
Répartition de contrats PSE sur les 10 territoires qui regroupent plus de 80% des bénéficiaires
- 18 Figure 6**  
Répartition de contrats PSE bénéficiaires sur les 16 autres territoires qui regroupent 18% des bénéficiaires
- 19 Figure 7**  
Taux de couverture des prairies du dispositif PSE
- 20 Figure 8**  
Composition de la SAU
- 20 Figure 9**  
Répartition des prairies humides par territoire
- 21 Figure 10**  
La SAU moyenne (ha) par territoire
- 21 Figure 11**  
Composition de la SAU par territoire
- 22 Figure 12**  
IFT total par produit phytosanitaire et par territoire
- 23 Figure 13**  
Territoires ayant moins de 100 ha en surface en cultures
- 23 Figure 14**  
Répartition de la SAU par culture pour les territoires ayant plus de 100 ha en cultures
- 26 Figure 15**  
Distribution de la performance environnementale des exploitations bénéficiaires
- 27 Figure 16**  
La distribution de la variation de la performance environnementale entre 2019-2020
- 31 Figure 17**  
Distribution des paiements effectifs versés en 2019 et 2020
- 32 Figure 18**  
La distribution du paiement calculé pour les exploitations non-GAEC
- 32 Figure 19**  
La distribution du paiement calculé pour les exploitations GAEC, 2 associés
- 33 Figure 20**  
La distribution du paiement calculé pour les exploitations GAEC, 3 associés et plus
- 33 Figure 21**  
La distribution des notes de l'indicateur 1 en fonction des bénéficiaires impactés par les plafonnements
- 34 Figure 22**  
La distribution des notes de l'indicateur 2 en fonction des bénéficiaires impactés par les plafonnements
- 34 Figure 23**  
La distribution des notes de l'indicateur 3 en fonction des bénéficiaires impactés par les plafonnements
- 36 Figure 24**  
Montant des PSE effectifs (aides AEAG) et PSE calculés au cas par cas (agriculteurs de type B et C)
- 39 Figure 25**  
Blocs de questions pour les consultations et enquête en ligne
- 46 Figure 26**  
Coefficients de corrélation partielle entre l'argument « PSE-AEAG incitatif » et les autres caractéristiques du dispositif

## Tables

- 9 Table 1**  
Différences dans le dispositif PSE entre 2019 et 2020
- 13 Table 2**  
Les constructions psychologiques sélectionnées
- 25 Table 3**  
Statistiques descriptives de la performance environnementale des bénéficiaires
- 26 Table 4**  
Répartition des bénéficiaires en fonction de la variation de leur

performance environnementale entre 2019-2020, N = 356

- 28 Table 5**  
Variation du paiement calculé par rapport à une augmentation d'une unité d'usage d'azote chimique
- 28 Table 6**  
Variation du paiement calculé par rapport à une augmentation d'une unité d'usage des produits phytosanitaires
- 29 Table 7**  
Variation sur le paiement calculé d'une augmentation d'une unité du chargement animal et d'une unité des parcelles cultivées (polyculture et élevage)
- 30 Table 8**  
Distribution statistique de la performance environnementale, en 2020, des exploitations avec assolements non-productifs
- 30 Table 9**  
Distribution statistiques de la performance environnementale, en 2020, des exploitants exerçant l'agriculture à titre secondaire
- 35 Table 10**  
Distribution de la SAU par statut juridique GAEC et non GAEC
- 35 Table 11**  
Illustration de l'application des règles de plafonnement et de transparence
- 44 Table 12**  
Coût global de la gestion du dispositif PSE
- 45 Table 13**  
Montant « guides » MTE et montant PSE-AEAG

## Encadrés

- 11 Encadré 1**  
Ensemble de données et informations examinées
- 11 Encadré 2**  
Statistiques des consultations
- 17 Encadré 3**  
Définition de Robustesse et de Pertinence du dispositif PSE

## **R E M E R C I E M E N T S**

Mes remerciements à tous les exploitants agricoles, aux représentants des structures auditrices et animatrices des territoires PSE-AEAG qui ont contribué à la réalisation de cette étude.

Aux représentants des institutions qui ont participé et apporté leur expertise au sein du comité de pilotage de cette mission : Chambre Régionale d'Agriculture d'Occitanie, FNE Midi-Pyrénées, INRAE, Ministère Agriculture.

Mes remerciements aux équipes techniques de l'Agence de l'Eau Adour-Garonne et tout particulièrement à Laurent René (responsables des aides à l'agriculture au sein du Service Biodiversité, Agriculture, Milieux aquatiques et Cartographie – siège de l'Agence de l'Eau Adour-Garonne) pour sa disponibilité et sa confiance ainsi qu'à Nathalie Marty (chargée d'études au sein du Service Biodiversité, Agriculture, Milieux aquatiques et Cartographie – siège de l'Agence de l'Eau Adour-Garonne) et Sylvie Jégo (cheffe du Service Biodiversité, Agriculture, Milieux aquatiques et Cartographie – siège de l'Agence de l'Eau Adour-Garonne).

Étude conçue et réalisée par le cabinet SARA HERNANDEZ CONSULTING  
Cette étude a bénéficié du financement de l'Agence de l'Eau Adour-Garonne.

Crédits photos : Agence de l'Eau Adour-Garonne.

Édition : BillyBones.



**SARA HERNANDEZ**  
CONSULTING  
BUILDING TOGETHER A RESILIENT ECONOMY

44 boulevard Saint-Germain - 75005 Paris  
contact@sarahernandezconsulting.com  
[www.sarahernandezconsulting.com](http://www.sarahernandezconsulting.com)