

Les Paiements pour Services Environnementaux

Vers un socle commun de connaissances et de partage d'expérience pour la Bretagne



La Région Bretagne, en concertation avec les **partenaires** institutionnels et techniques de la politique de l'eau, a souhaité mettre en place un **groupe régional de réflexion et de suivi** sur le thème des **Paiements pour Services Environnementaux (PSE)**. Deux premières réunions ont eu lieu le 27 avril 2018 et le 2 octobre 2018.

De nombreuses initiatives ayant récemment émergé autour de ce sujet en Bretagne, il est en effet apparu important de pouvoir ouvrir un espace d'échange permettant de partager ces expériences et de travailler à une meilleure articulation / lisibilité des projets. Cela s'inscrit assez naturellement dans le cadre de la mission d'animation et de concertation dans le domaine de l'eau que porte la Région.

La mise en place de ce groupe de réflexion et de suivi constitue également une réponse, un appui aux territoires, notamment aux baies algues vertes, qui ont formulé le besoin d'explorer de nouveaux leviers d'action pour innover dans un contexte budgétaire qui se tend.

Cet appui est technique, mais aussi scientifique : les journées ont été construites en collaboration avec le **Creseb** (Centre de Ressources et d'Expertise Scientifique sur l'Eau de Bretagne). Les contenus sont également co-élaborés.

Les objectifs de la dernière rencontre du 2 octobre 2018 étaient de :

- Réfléchir aux fondements des PSE et ce que l'on souhaite en faire collectivement et individuellement
- S'informer sur les projets et leur état d'avancement pour s'articuler, notamment dans les sollicitations auprès des acteurs et dans la communication sur le terrain
- Travailler sur les objets des PSE et les cadres méthodologiques en analysant et croisant les projets en cours, puis, en retirer des enseignements pour leur « transfert » à d'autres situations et territoires.

Le présent document constitue l'ébauche d'un socle de connaissances de base et de partage d'expériences.

Il a été élaboré à partir :

- d'une revue de définitions et d'enseignements issus de la littérature scientifique, réalisée par la cellule d'animation du Creseb,
- des contenus issus des présentations réalisées par les différents intervenants le 2 octobre 2018
- des échanges (apparaissant en encadré) qui se sont également tenus le 2 octobre 2018.

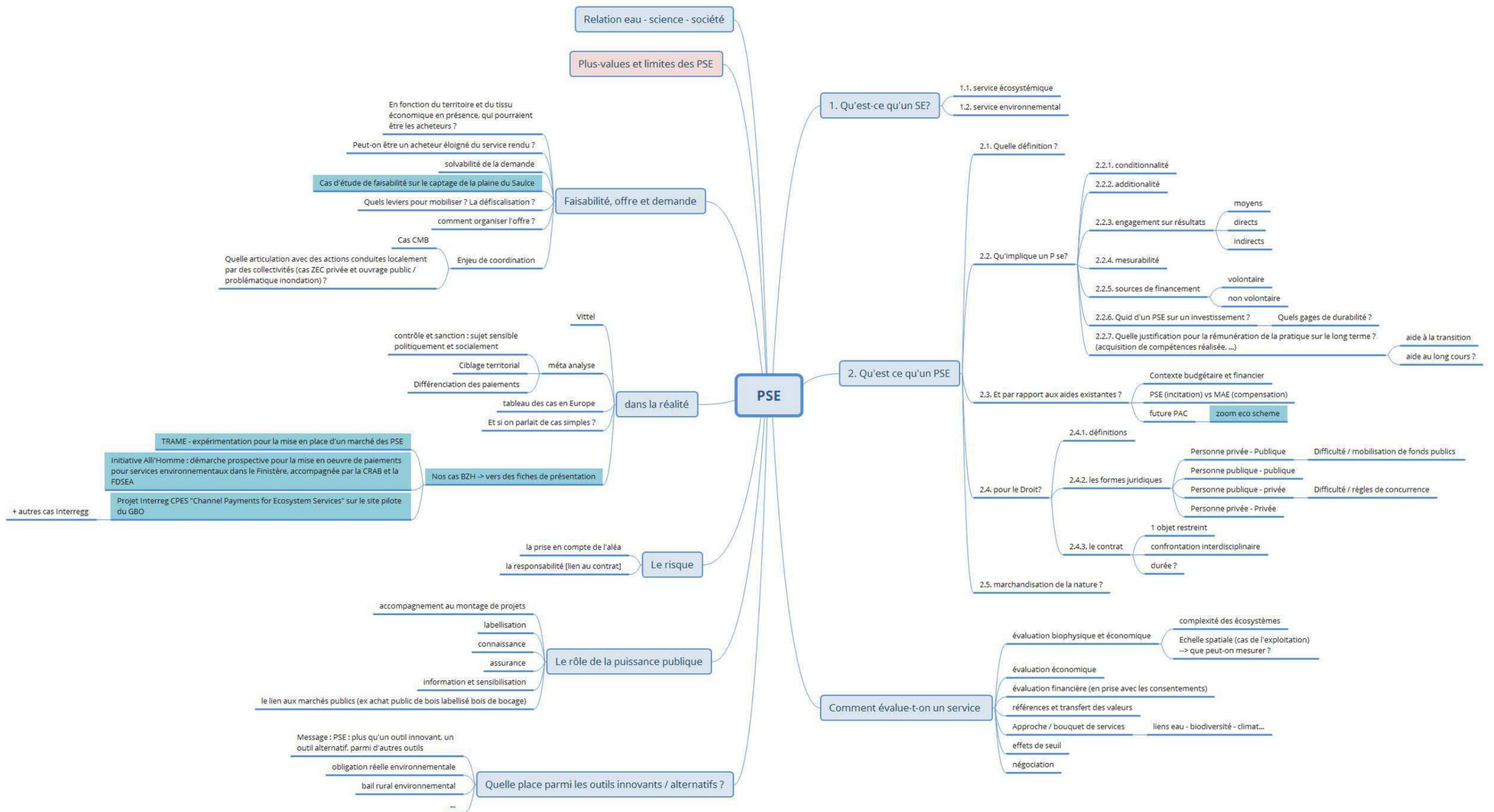
La structuration du document est présentée grâce à la carte mentale ci-après.

Enfin, ce document a vocation à être amendé au fil du temps, en fonction de la progression des réflexions du groupe régional. Une prochaine réunion est programmée le 5 mars 2019.

Les membres du groupe peuvent également contribuer à l'écriture du document au fil de l'eau.



Les questions soulevées par le groupe



En bleu : les études de cas et encarts complémentaires

Table des matières

1. Qu'est-ce qu'un SE ?.....	5
1.1. Service écosystémique	5
1.2. Service environnemental.....	5
2. Qu'est-ce qu'un PSE ?	5
2.1. Définition	5
2.2. Qu'implique un P se ?.....	6
2.2.1. Conditionnalité.....	6
2.2.2. Additionnalité.....	6
2.2.3. Engagement sur résultats.....	6
2.2.4. Mesurabilité	7
2.2.5. Sources de financement.....	7
2.2.6. Quid d'un PSE sur investissement ?	7
2.2.7. Quelle justification pour la rémunération de la pratique sur le long terme ?	7
2.3. Et par rapport aux aides existantes ?	8
2.3.1. Contexte budgétaire et financier	8
2.3.2. PSE vs MAE	9
2.3.3. Future PAC.....	10
2.4. Pour le droit ?	11
2.4.1. Définitions	11
2.4.2. Formes juridiques.....	12
2.4.3. Le contrat	12
2.5. Marchandisation de la nature ?.....	14
3. Comment évalue-t-on un service ?	15
3.1. Evaluation biophysique et économique	15
3.1.1. Les services rendus par les écosystèmes agricoles	15
3.1.2. Les services rendus par les écosystèmes humides et aquatiques.....	17
3.2. Evaluation financière et consentement à payer.....	18
3.3. Références et transfert des valeurs.....	18
3.4. Effets de seuil	18
3.5. Approche par bouquet de services – liens eau – biodiversité – climat	18
3.6. Négociation.....	18
4. Quelle place parmi les outils innovants / alternatifs ?.....	19
5. Le rôle de la puissance publique	21
6. Le risque	22

7.	Dans la réalité.....	23
7.1.	Vittel	23
7.2.	Méta-analyse	24
7.3.	Tableau des cas en Europe	25
7.4.	Et si on parlait de cas simples.....	26
7.5.	Nos cas BZH	26
7.5.1.	CPES (Channel Payment for Ecosystem services) : projet Interreg déployé sur le Grand Bassin de l’Oust	26
7.5.2.	Debalgues : étude de faisabilité pour la mise en œuvre de PSE dans les baies algues vertes portée par l’INRA.....	27
7.5.3.	Initiative Allié Hommes : démarche prospective pour la mise en œuvre de paiements pour services environnementaux dans le Finistère, portée par la FDSEA et accompagnée par la Chambre d’agriculture	27
7.5.4.	Labpse : expérimentation pour la mise en place d’un marché des PSE porté par TRAME..	27
8.	Faisabilité, offre et demande	28
8.1.	En fonction du territoire et du tissu économique en présence, qui pourraient être les acheteurs ?.....	28
8.2.	Peut-on être un acheteur éloigné du service rendu ?.....	28
8.3.	Solvabilité de la demande	28
8.4.	Cas de l’étude de faisabilité sur le captage de la plaine du Saulce	28
8.5.	Quels leviers pour mobiliser ? La défiscalisation ?	29
8.6.	Comment organiser l’offre ?	29
8.7.	Enjeu de coordination	30
9.	Plus-values et limites des PSE	30

1. Qu'est-ce qu'un SE ?

La littérature sur le sujet indique une différence entre services écosystémiques et service environnemental.

1.1. Service écosystémique

De manière générale, il semble entendu qu'un service écosystémique correspond au **bénéfice que les hommes retirent des écosystèmes** (par exemple : la fixation du carbone par les arbres).

Selon le Millenium Ecosystem Assessment¹, tentative au niveau mondial de mettre en valeur les services rendus aux hommes par la nature, on dénombre ainsi :

- **Des services de prélèvement ou d'approvisionnement** tels que la nourriture, l'eau, le bois de construction et la fibre ; il s'agit des services écosystémiques qui décrivent la production matérielle ou énergétique des écosystèmes ;
- **Des services de régulation** qui affectent le climat, les inondations, la maladie, les déchets et la qualité de l'eau ; ce sont les services fournis par les écosystèmes par l'intermédiaire de leur action régulatrice ;
- **Des services culturels** qui procurent des bénéfices récréatifs, esthétiques et spirituels que retirent les personnes au contact des écosystèmes ;
- **Des services d'auto-entretien ou de soutien** tels que la formation des sols, la photosynthèse et le cycle nutritif. Ces services sont non appropriables. Ils sous-tendent la quasi-totalité des autres services. Les écosystèmes fournissent un espace de vie aux plantes et aux animaux et maintiennent une diversité d'espèces différentes de plantes et animaux.

1.2. Service environnemental

Les services environnementaux se distinguent des services écosystémiques dans le sens où il s'agit des **services que les Hommes se rendent entre eux et se traduisant par le maintien et l'amélioration des écosystèmes**. Il s'agit d'action humaine favorable à la fourniture d'un service particulier rendu par la nature (par exemple : planter des arbres en ville ou sur un terrain agricole pour augmenter le stockage du carbone).

2. Qu'est-ce qu'un PSE ?

2.1. Définition

Un paiement pour service environnemental vise ainsi à **rémunérer un producteur de service environnemental pour une action**. Cette action se traduit par une amélioration dans le service que des Humains tirent de la nature. Ainsi, les paiements pour services environnementaux s'inscrivent dans une logique où un bénéficiaire (de la production de service environnemental) rémunère une action réalisée par un prestataire (producteur de service environnemental).

¹ En 2000, Kofi Annan, alors secrétaire général des Nations Unies, annonce le lancement d'un programme international de collaboration scientifique : le Millenium Ecosystem Assessment (MEA). L'objectif du MEA, dont les travaux ont abouti en 2005, était d'évaluer les conséquences de l'évolution des écosystèmes sur le bien-être d l'Homme et d'établir la base scientifique des actions requises pour un renforcement de la conservation des écosystèmes, de leur exploitation de manière durable et de leurs contributions au bien-être de l'Homme. »

Dans le domaine de la qualité de l'eau, des sociétés productrices d'eau potable, des usagers de l'eau à des fins récréatives, des touristes, des riverains ou des gérants de commerces se situant à proximité d'eau peuvent pâtir d'une eau de mauvaise qualité. Ainsi, les actions qui permettraient d'améliorer la qualité de l'eau leur seraient favorables ; ils peuvent contractualiser avec des producteurs de services environnementaux dont les actions pourraient conduire à améliorer la qualité de l'eau.

La définition la plus partagée d'un PSE est la suivante : « une transaction volontaire où un service environnemental bien défini (ou un usage du sol qui fournit ce service) est « acheté » par (au moins) un acheteur à (au moins) un fournisseur de services si et seulement si le fournisseur assure la fourniture du service environnemental (conditionnalité) » (Wunder, 2005).

2.2. Qu'implique un P se ?

2.2.1. Conditionnalité

La rémunération est basée sur une action humaine entreprise volontairement et est effective **si et seulement si le service est fourni**.

La mise en place des Paiements pour Services Environnementaux **suppose ainsi la mise en place de contrôles** afin de s'assurer que les termes du contrat soient respectés. Les PSE sont ainsi associés à la notion de conditionnalité : il n'y a paiement que s'il y a action. Cela semble sous-entendre que le paiement devrait être postérieur à l'action, et non la précéder, mais peut poser une difficulté lorsque le PSE est lié à un investissement. Il n'est pas évident dans ce cas que les agriculteurs disposent des fonds nécessaires à la réalisation de l'investissement (cf. paragraphe 2.2.6). Par ailleurs, afin que le sérieux des contrôles soit garanti, il peut être judicieux de confier le contrôle à des organismes extérieurs. Cependant, cela se traduira aussi par un surcoût dans la mise en place des PSE si ces vérifications et contrôles sont effectués par des tiers. Dans la réalité, une méta-analyse (cf. paragraphe 7.2) reposant sur l'analyse de 70 mécanismes de PSE a montré que les contrôles étaient rarement mis en place. Il s'avère en effet que le contrôle des actions, de leur mise en œuvre réelle et de leur efficacité constitue un sujet difficile sur le plan de son acceptabilité sociale et politique.

2.2.2. Additionnalité

Pour déterminer l'existence d'un service environnemental un des critères souvent mis en avant est celui de l'additionnalité de l'action, les définitions soulignent la nécessité d'une action délibérée pour maintenir ou **améliorer la fourniture d'un service**. Autrement dit, il n'y a production de service environnemental, et donc possibilité de paiement, **qu'au-delà d'une situation de référence**. Ainsi, on devrait mesurer l'impact d'une action volontaire allant au-delà d'une référence qui peut être une tendance observée localement, la réglementation, un standard technologique.

2.2.3. Engagement sur résultats

La fixation des objectifs liés à la mise en place des Paiements pour Services Environnementaux peut être un objectif de moyens (par exemple : élaboration d'une stratégie de gestion de l'azote sur l'exploitation garantissant de faibles fuites) ou de résultats. Dans cette dernière hypothèse, la mesure peut être directe (fuites d'azote issues des parcelles) ou indirecte (mesure des reliquats azotés). Il est évident que selon le type de vérification retenu, les risques seront différents

2.2.4. Mesurabilité

La mise en place de PSE suppose que l'on puisse **mesurer les résultats obtenus**.

La mesure des résultats peut être :

- Directe, sur la base d'indicateurs intégrateurs. Cela est en général difficile à mettre en œuvre en raison de la complexité du fonctionnement des écosystèmes. Mais cela présente aussi l'avantage de donner de la liberté aux acteurs : ils ont le choix des moyens à mettre en œuvre pour atteindre les résultats.
- Indirecte, avec des « proxies » ; par « proxies » on entend des indicateurs intermédiaires qui permettent d'approcher ce que l'on souhaite mesurer mais que l'on ne sait pas forcément mesurer directement.
- Indirecte par les moyens mis en œuvre.

Les échanges mettent en avant le fait que l'on connaît les actions qui ont un effet favorable sur la qualité de l'eau, sans forcément pouvoir les quantifier de manière précise. Certaines actions peuvent faciliter les transitions souhaitées. Par exemple, le financement de boviducs peut aider les agriculteurs à s'engager vers des productions dans lesquelles l'herbe joue une part plus importante, sans que l'on soit cependant capable de quantifier l'effet de la construction du boviduc sur la qualité de l'eau. Cet exemple a aussi permis d'évoquer la question de la pérennité dans le temps des actions conduites : que se passerait-il si l'agriculteur abandonnait l'idée du système herbager ? L'obligation réelle environnementale, qui associe au bien des pratiques de gestion à finalité environnementale, et pas à un exploitant peut constituer une réponse.

2.2.5. Sources de financement

Les sources de financement peuvent être multiples.

Quatre types de PSE ont été identifiés dans la littérature scientifique (Duval et al., 2016) :

Les financements volontaires : un acteur souscrit une participation à un financement. On retrouve :

- Les accords bilatéraux entre les usagers des services écosystémiques et les fournisseurs du service environnemental identifiés comme affectant les services écosystémiques (Vittel)
- Les SE financés de manière volontaire par un groupe hétérogène d'acteurs ne bénéficiant pas directement du service (actions de la protection de biodiversité conduites par des ONG)

Les financements non volontaires : il s'agit de projets financés sur la base de sommes collectées par des impôts, taxes et redevances. On distingue :

- Les usagers du service écosystémique sont taxés pour financer des pratiques favorables à la production du service écosystémique
- Paiement financé de manière non volontaire par un groupe non nécessairement usager du service, par des systèmes de taxes non liées au service écosystémique (aides publiques type MAE)

2.2.6. Quid d'un PSE sur investissement ?

Dans ce cas, il ne s'agit pas d'une rémunération au long court mais d'une rétribution ponctuelle sur un investissement.

A compléter – à venir

2.2.7. Quelle justification pour la rémunération de la pratique sur le long terme ?

A compléter – à venir

Auteurs : Guillaume Pajot (Creseb) et Delphine Klerch (CRB)

Version en date du 08/01/2019

2.3. Et par rapport aux aides existantes ?

2.3.1. Contexte budgétaire et financier

La baisse des budgets consacrés aux politiques de l'eau

Les PSE sont parfois évoqués comme un outil susceptible de pallier les baisses d'aides publiques. En 2016, le CGEDD pointait dans un rapport consacré au financement des politiques de l'eau et de la biodiversité que « Il ressort néanmoins de l'analyse que le secteur de l'eau et donc les actions en faveur des milieux aquatiques disposent de moyens financiers significatifs et en croissance grâce aux ressources que représentent les « redevances » des agences de l'eau (et à un redéploiement progressif vers le grand cycle de l'eau), ce qui permet également de faire levier sur les financements des collectivités et d'assurer les contreparties nationales aux fonds européens ». **Il est toutefois important de noter que ce rapport date de 2016, autrement dit de la période préalable aux ponctions faites sur les budgets des agences de l'eau.**

En réalité, tout autant qu'une baisse, il s'agit surtout de difficultés à mobiliser les outils classiques de protection de l'environnement.

Les limites de mobilisation des outils classiques

Les MAE consistent à offrir une compensation financière aux agriculteurs contre un engagement volontaire de leur part portant sur la mise en œuvre des pratiques ou des systèmes de production considérés comme favorables à l'environnement. Plusieurs références soulignent cependant que dans de nombreux Etats membres, et notamment en France, les résultats des MAE sont mitigés, à la fois en termes de nombre d'agriculteurs les adoptant et d'efficacité environnementale, même si ce constat est à nuancer pour la région Bretagne. Il ressort notamment des analyses que les exploitants ont parfois peu modifié leurs pratiques, que la durée des contrats est trop courte par rapport aux enjeux environnementaux. En outre, dans le cadre de la législation mondiale encadrant le commerce, il n'est pas possible pour les pouvoirs publics de verser des sommes supérieures au coût d'opportunité (perte de revenu) auquel font face les agriculteurs s'engageant dans des changements de pratiques.

Il convient de souligner cependant que le contexte breton est différent dans la mesure où il y a des bassins versants où le taux de contractualisation de MAE et les surfaces engagées sont bons ainsi que le niveau de consommation des enveloppes (cf. focus ci-dessous).

En revanche, les acteurs soulignent la lourdeur du système (dossier, contrôles), les retards de paiements, des régimes cadres pas toujours adaptés aux situations locales.

Par ailleurs, les MAE ne sont pas adaptables à tous les systèmes (porc et légumes notamment).

Il est aussi difficile de territorialiser ces mesures sur des bassins à enjeux (le critère pédoclimatique est discriminant en premier).

Focus : bilan des campagnes 2015 -2018 en Bretagne

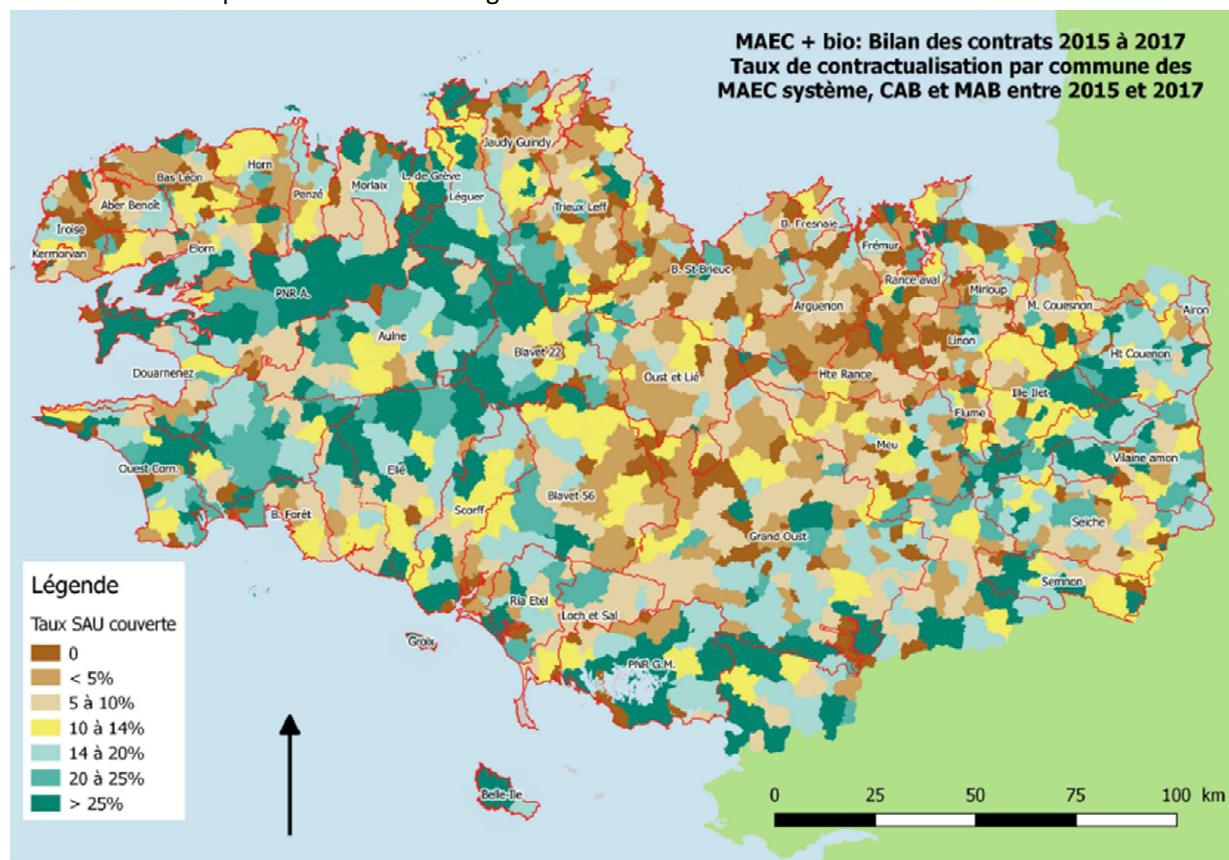
Le tableau ci-contre présente le nombre de contrats, les surfaces contractualisées et les enveloppes engagées pour l'ensemble des MAEC (systèmes et localisées) et l'agriculture biologique en Bretagne :

Mesure 10 et 11 - MAEC et agriculture biologique			
BILAN PROVISOIRE 4 ANS			
	nombre contrats	surfaces contractualisées	Engagements
SPE1	270	14580	13 474 462 €
SPM1	1242	56756	47 607 358 €
SPE2	367	23296	19 919 289 €
SPM2	309	19296	14 921 524 €
SPE3	491	36946	25 379 656 €
SPM3	193	14174	8 965 933 €
SPE9	30	2076	867 504 €
MAEC système	2902	167125	131 135 727 €
PRM-API (hors 2017, 2018)	300		4 496 080 €
MAEC Loc	1677		17 498 926 €
Total MAEC			153 130 733 €
CAB	949	35369	35 504 455 €
MAB	1107	26764	17 692 131 €
Total MAB/CAB	2056	62133	53 196 586 €

Auteurs : Guillaume Pajot (Creseb) et Delphine Klerch (CRB)

Version en date du 08/01/2019

La carte ci-après se concentre sur les mesures systèmes et l'agriculture biologique et montre le taux de contractualisation par commune en Bretagne :



NB : ces chiffres sont provisoires et seront stabilisés en 2020.

Le lien entre un prestataire producteur de service environnemental et un bénéficiaire de ce service

Les PSE offrent aussi l'opportunité, au contraire des aides classiques, de lier un prestataire, producteur de service environnemental, à un bénéficiaire de ce service. Ils offrent ainsi un ancrage territorial. Enfin, les PSE offrent aussi l'opportunité de mettre en place un paiement différencié selon le coût subi par le producteur de service environnemental ou selon le bénéfice généré par son action. Par exemple, si l'on s'intéresse à la lutte contre l'érosion des sols, une barrière anti érosive implantée sur des sols peu sensibles à l'érosion (faible pente par exemple) n'aura pas le même effet qu'une barrière anti érosive implantée sur un sol sensible à l'érosion (sols limoneux implanté sur des pentes fortes). Ces deux barrières anti-érosives n'auront donc pas la même valeur du point de vue d'un bénéficiaire qui serait localisé en aval et bénéficierait de ces mesures anti-érosives.

2.3.2. PSE vs MAE

PSE = incitation

Le PSE recourt en quelque sorte à des mécanismes de marché, basés sur des choix qui intègrent la valeur économique des services écologiques (ou le coût de leur perte). En ce sens, le PSE constitue un instrument financier d'incitation à un changement de comportement ou de pratique de la part d'acteurs

Auteurs : Guillaume Pajot (Creseb) et Delphine Klerch (CRB)

Version en date du 08/01/2019

qui sont à l'origine de la dégradation environnementale ou qui permettent d'améliorer des services environnementaux.

MAEC = compensation

Les MAEC constitue à l'inverse un outil financier de compensation : pour pallier à une perte de revenu à laquelle les agriculteurs doivent faire face lorsqu'il s'engage dans un changement de pratique ou de système.

Toutefois, dans la littérature, les MAEC sont aussi considérées comme des PSE. Le terme de PSE est en effet employé pour une grande diversité d'interventions que l'on peut distinguer en fonction de qui finance le PSE et de l'aspect volontaire ou non du financement. Il y a quatre types de PSE organisés en deux groupes, comme décrit au paragraphe 2.2.5. Ainsi, dans les financements non volontaires, on trouve les paiements financés de manière non volontaire par un groupe non nécessairement usager du service, par des systèmes de taxes non liées au service écosystémique : on peut entendre ici les MAEC.

2.3.3. Future PAC

La politique agricole commune couvrant la période 2021 – 2027 est en cours de préparation. La Commission européenne a publié le vendredi 1^{er} juin 2018 sa proposition législative pour la réforme de la Politique agricole commune.

Les 6 priorités de la future PAC sont :

- La modernisation et la simplification du cadre politique,
- L'innovation et la connaissance pour l'agriculture de demain
- La résilience de l'agriculture européenne, avec un soutien plus équitable et plus efficace par un meilleur ciblage des aides
- Le renforcement de l'action climatique et environnementale
- La croissance et l'emploi dans les zones rurales et le renouvellement des générations
- La réponse aux préoccupations des citoyens concernant une production agricole durable

La Commission européenne a confirmé la baisse du budget de la future PAC. Elle devrait être de 5% par rapport au budget de la PAC actuelle, pour atteindre 365 Md€ sur la période 2021 – 2027. Cela représentera 28.5% du budget de l'UE, contre 37.6% aujourd'hui.

Le budget devrait se décomposer ainsi :

- 286 Md€ pour les aides directes (premier pilier),
- 79 Md€ pour le développement rural (deuxième pilier),
- Avec une possibilité pour les Etats de transférer 15% du budget du premier vers le deuxième pilier.

Le changement majeur par rapport à la PAC actuelle est le renvoi aux Etats membres de l'essentiel des décisions sur la définition des normes et la répartition des soutiens publics.

Même si *les deux piliers existants sont maintenus*, l'architecture de la future politique subit un changement fondamental : les textes de base européens sont beaucoup moins précis que les textes actuels au niveau des normes, mesures et types de soutiens, qui sont remplacés par des listes d'objectifs et d'indicateurs, et des catégories de mesures pour lesquelles la définition des agriculteurs et des hectares éligibles et le contenu des actions environnementales sont laissés à l'appréciation des Etats membres.

Dans les soutiens du 1^{er} pilier, apparaissent les mesures « Eco-scheme », qui sont définies comme « des pratiques agricoles bénéfiques au climat et à l'environnement ».

Le soutien du premier pilier serait versé sous la forme d'un paiement de base (« paiement de soutien au revenu de base en faveur de la durabilité ») auquel s'ajouteraient un paiement redistributif (« soutien au revenu distributif ») et un paiement additionnel octroyé par le biais d'un « eco-scheme » que l'Etat membre aurait obligation de proposer à l'échelle nationale mais auquel l'agriculteur pourrait renoncer s'il le souhaite. Ce paiement additionnel serait accordé sur la base de pratiques bénéfiques pour l'environnement et le climat qui vont au - delà de la conditionnalité de toutes les aides du premier pilier (paiement de base, paiement redistributif, Eco-scheme, aide au revenu complémentaire pour les jeunes agriculteurs et aides couplées à certaines productions). La conditionnalité serait renforcée dans les deux dimensions de la protection de l'environnement et de la lutte contre le changement climatique, et possiblement dans de nouveaux domaines tels que le bien-être animal.

Qu'est-ce qu' « Eco-scheme » ?

Eco-scheme est un nouveau paiement environnemental, volontaire, non plafonné, activé et défini au choix de l'Etat membre.

Il s'agirait d'un forfait découplé ou d'une compensation pour un surcoût ou une perte de revenu, au choix de l'Etat membre.

Le contenu serait différent des MAEC.

2.4. Pour le droit ?

2.4.1. Définitions

Le concept de paiement pour services écosystémiques (PSE) constitue l'une des figures de proue de l'innovation dans le financement de la protection de l'environnement.

Le droit international, de l'Union européenne et le droit national (L.110-1 CE) se sont progressivement emparés du concept de **SERVICES**, mais pas de celui de PSE, qui n'a **pas reçu de définition juridique consacrée**.

Certes, une définition a été récemment proposée dans une décision d'exécution (UE) 2018/210 de la Commission du 12 février 2018, concernant l'adoption du programme de travail pluriannuel LIFE pour 2018-2020 : « *mécanismes de PAIEMENT DE SERVICES ÉCOSYSTÉMIQUES : projets impliquant le **paiement d'avantages résultant d'un capital naturel**, généralement une **transaction bilatérale volontaire** effectuée à échelle restreinte **entre un acheteur et un vendeur clairement identifiés d'un service écosystémique**. Ils sont fondés sur le principe du **bénéficiaire-payeur** [pendant du protecteur-payé], les paiements étant effectués pour **bénéficiaire de services écosystémiques vitaux**. »*

Mais cette définition ne recouvre pas, selon toute vraisemblance, l'ensemble du champ des possibles en matière de PSE... Ni ne saurait faire autorité bien au-delà du champ couvert par le texte. Les économistes eux-mêmes ne s'accordent pas sur la notion, **suffisamment compréhensive pour recouvrir toute une variété de dispositifs**.

Multiforme, le « paiement » peut être « **en nature ou en monnaie, volontaire ou contraint [?], **public ou privé, collectif ou individuel**, adossé à une **loi** ou à un **dispositif de gestion communautaire** » (Froger al., 2016).**

Faute de pouvoir spécifier cet instrument économique protéiforme, l'on ne peut que s'en tenir à son intention fondamentale, à savoir la **rétribution (incitative)** de mesures « **de valorisation ou de préservation des services écosystémiques par des agents économiques (...)** dont l'objectif est de permettre la satisfaction d'un objectif environnemental donné à moindre coût au regard des objectifs poursuivis » (Combe, 2018).

L'absence de définition communément établie, précise, représente un **atout** : le fait que le droit ne soit pas venu circonscrire la notion lui **laisse une grande liberté** de matérialisation.

Outre le fait que les PSE constituent un vaste champ de possibles, ils présentent d'autres intérêts novateurs :

- ils **permettent à la fois de « produire de l'environnement » et d'augmenter les revenus des fournisseurs** de service (Hernandez-Zakine, 2014)
- la logique de service rendu favorise une **approche fondée sur la performance, le résultat** (Petitimbert, 2018)
- un PSE « **privé-privé** » (situation préférable à l'incertitude pesant sur un PSE « public-privé » en l'absence de texte écartant la qualification d'aide d'Etat), **responsabilise, sans intervention publique**, les acteurs privés.
- la monétarisation des services que le mécanisme induit offre un **nouvel outil d'aide à la décision**.

Précisons que le PSE n'est pas un achat de fonction écologique ; il rémunère un service presté **par un agent à un autre**, « *au moyen d'une action intentionnelle visant à préserver, restaurer ou augmenter un service environnemental convenu par les parties* » (A. KARSENTY).

2.4.2. Formes juridiques

Le cadre juridique que se donneront l'offreur et le demandeur découlera, notamment, de leurs « qualités » respectives :

- **personne privée – personne privée** : relation contractuelle de droit commun ;
- **personne publique – personne publique** (sachant que s'il s'agit d'un achat de prestation, la subvention est exclue) : usage de l'article 30, I, 3° du décret marchés publics de 2016 (« *services ne [pouvant] être fournis que par un opérateur économique déterminé* ») ? Coopération public-public (art. 18 ord. de 2015) ? Appel à projets (intermédiaire entre marché et subvention) ?
- **personne publique – personne privée** : hors hypothèses prévues par la loi et dotées d'un régime spécifique, PSE = prestation de service → mise en concurrence des potentiels prestataires. A défaut, la réglementation des aides d'Etat trouverait à s'appliquer, ce qui serait facteur soit, *a minima*, de complexité, soit d'impossibilité.
- **personne publique + personne privée – personne privée** : groupement de commandes ? Appel à projets ?

→ La 1^{ère} hypothèse est donc à privilégier, tant pour la **latitude** qu'elle laisse (« liberté contractuelle » de l'article 1102 du code civil), que pour le **renforcement des moyens** alloués aux projets d'intérêt environnemental.

Les échanges soulignent la spécificité des échanges « privé-privé » qui relèvent du droit des contrats (droit privé) et semblent correspondre le plus à la logique d'un paiement pour service environnemental, c'est-à-dire celle où laquelle un bénéficiaire rémunère un prestataire de service environnemental.

Les échanges mettent en avant l'intérêt de l'approche « volontaire » qui permet de bien mettre en relation bénéficiaire de service environnemental et prestataire de service environnemental.

2.4.3. Le contrat

Le PSE est une démarche volontaire tendant à un accord bilatéral ou plurilatéral sur la **teneur du service**, son **prix** et le **niveau des garanties accordées** au bénéficiaire et/ou au prestataire.

Le contrat est un cadre souple ; il est toutefois soumis à certaines règles minimales (article 1105, alinéa 1^{er}, du code civil) :

- Des règles s'assurant de la réalité de l'objet du contrat et de celle de la prestation :

Auteurs : Guillaume Pajot (Creseb) et Delphine Klerch (CRB)

Version en date du 08/01/2019

Article 1128 du code civil : « Sont nécessaires à la validité d'un contrat : 1° Le consentement des parties ; 2° Leur capacité de contracter ; 3° Un **contenu** licite et **certain**. + Article 1163 du code civil : « *l'obligation a pour objet une prestation présente ou future. Celle-ci doit être possible et déterminée ou déterminable.* ».

■ Des règles garantissant un équilibre, une satisfaction mutuelle :

Sur le service attendu – obligation de moyens ? de résultat ? L'article 1166 du code civil dispose que « *Lorsque la **qualité de la prestation** n'est pas déterminée ou déterminable en vertu du contrat, le débiteur doit offrir une prestation de qualité conforme aux attentes légitimes des parties en considération de sa nature, des usages et du montant de la contrepartie.* » En théorie, donc, tout n'a pas à être précisément arrêté par le contrat.

Sur la correspondance entre prestation et prix : l'article 1169 prévoit qu'un « *contrat à titre onéreux est nul lorsque, au moment de sa formation, la contrepartie convenue au profit de celui qui s'engage est illusoire ou dérisoire.* » Mais la réciprocité dans le contrat ne signifie pas une égalité de bénéfices : l'article 1168 prévoit que « *dans les contrats synallagmatiques, le défaut d'équivalence des prestations n'est pas une cause de nullité du contrat, à moins que la loi n'en dispose autrement* ».

Observations complémentaires :

Sur les parties en présence : il est indifférent que le prestataire du service soit *propriétaire* ou non (terrain, équipement...). Le « protecteur-payé » est celui qui agit de manière effective pour cette protection. Le contrat pourra aussi bien résulter d'une négociation bilatérale, que de l'adhésion à un cahier des charges prédéfini (en concertation ou pas) ; article 1110 du code civil : *contrat de gré à gré* [dont les stipulations sont négociées] vs *contrat d'adhésion* [dont les conditions générales sont déterminées à l'avance par l'une des parties]

Sur le prix : le compromis est assez libre entre le coût d'opportunité des changements de pratiques de la part des fournisseurs de services, et le consentement à payer des bénéficiaires (C. HERNANDEZ-ZAKINE, 2016) ; en réponse aux éventuelles incertitudes liées au résultat, il est possible de partager la rémunération en une *part fixe* et une *part variable* (LANGLAIS, 2013).

Sur la durée : alors que les comportements vertueux doivent s'ancrer dans le long terme, les financements n'ont pas une vocation perpétuelle (S. CAUDAL, 2018) ; l'idée est plutôt d'accompagner le changement le temps nécessaire, de sorte qu'il perdure même lorsque la rétribution cessera. Conventionnellement, tout est envisageable : un engagement long ou court-renouvelable...

Tout cela est évidemment théorique. En pratique, la volonté légitime des parties de réduire un certain nombre d'incertitudes pourrait affiner et donc rigidifier ce cadre contractuel. **Les parties pourraient en particulier s'opposer sur la nature du service à rendre ou sur celle de l'obligation.**

Mais quoi qu'il en soit, la liberté contractuelle, l'appropriation des enjeux écosystémiques par le monde des entreprises (intégrée jusque dans leur *business plan*) et la perspective d'apport de financements privés expliquent l'attrait actuel pour le concept.

Les échanges ont insisté sur la nécessité et l'intérêt de mobiliser largement la connaissance scientifique, notamment les approches interdisciplinaires dans l'évaluation des services environnementaux et dans la mise en place des mécanismes de paiements pour services environnementaux. Les prismes disciplinaires n'apportent que des réponses partielles. Il a également été mis en avant que les paiements pour services environnementaux n'étaient pas nécessairement appelés à porter sur des objets complexes mais aussi sur des objets simples (par exemple plantations d'arbres pour cacher des bâtiments agricoles). La présence d'incertitudes sur la quantification des services ou sur la mesure des résultats peut être un frein à la mise en place des contrats.

2.5. Marchandisation de la nature ?

La genèse de l'approche économique de la biodiversité²

Le concept de service écosystémique a émergé dans les années 70.

Les travaux de recherche sur ce thème se sont réellement intensifiés à partir des années 1990.

En 2000, Kofi Annan, alors secrétaire général des Nations Unies, annonce le lancement d'un programme international de collaboration scientifique : le Millenium Ecosystem Assessment (MEA). L'objectif du MEA, dont les travaux ont abouti en 2005, était d'évaluer les conséquences de l'évolution des écosystèmes sur le bien-être de l'Homme et d'établir la base scientifique des actions requises pour un renforcement de la conservation des écosystèmes, de leur exploitation de manière durable et de leurs contributions au bien-être de l'Homme. »

En 2010, le groupe d'études Economie des Ecosystèmes et de la Biodiversité (TEEB) a publié un rapport de synthèse de ses travaux d'analyse prospective sur l'évaluation des coûts liés à la perte de biodiversité, comprenant des recommandations à l'intention des décideurs. Le rapport pointe le constat selon lequel l'« invisibilité économique des services écosystémiques et du capital naturel » conduit à négliger le coût de la dégradation des écosystèmes pour les sociétés humaines. Il plaide pour une « évaluation systématique de la contribution économique apportée par la biodiversité et les services écosystémiques au bien-être de l'homme ».

En France, la deuxième Stratégie Nationale pour la Biodiversité élaborée pour la période 2011-2020 rappelle que la biodiversité et les ressources naturelles, support d'une partie des activités économiques, sont affectées par ces mêmes activités (impacts négatifs et parfois positifs) sans que la décision économique n'intègre pleinement les coûts et bénéfices associés. L'approche économique de la biodiversité et des services écosystémiques apparaît alors comme une manière d'assurer l'intégration de ces coûts et bénéfices sur le long terme et d'inciter les acteurs économiques à investir dans « le capital naturel ».

Le principe ne s'appuie donc pas sur une marchandisation de la nature mais sur une valorisation des services rendus par la nature. Comme l'explique la géographe Pénélope Lamarque, « *ce concept de services des écosystèmes fournit une nouvelle justification anthropocentrique de conservation des espèces et des écosystèmes, basée sur notre dépendance à l'égard des biens et services qu'ils nous fournissent* ».

D'un point de vue économique

C'est la valeur des écosystèmes humides et aquatiques qui justifie la mise en place des actions de préservation de ces écosystèmes. Au-delà de ces aspects économiques la protection des milieux humides et aquatiques se justifie aussi du point de vue de la réglementation qui impose, dans le cadre de la directive eau et de sa transcription nationale, l'atteinte d'un bon état écologique et physico-chimique.

² Source : paiements pour services environnementaux : enjeux, vision et perspectives, Réflexion commune entre France nature Environnement et la Mission Economie de la Biodiversité - Le cahier de Biodiv'2050 – N°9 septembre 2016

3. Comment évalue-t-on un service ?

3.1. Evaluation biophysique et économique



L'évaluation française des services écosystémiques³ (EFESE) constitue la déclinaison française du Millenium Ecosystem Assessment⁴. Dans ce cadre, les services rendus par de nombreux écosystèmes font l'objet d'une évaluation, selon les principes méthodologiques suivants :

- A l'instar de ce qui se fait dans le cadre des expertises collectives, le travail s'est appuyé sur une analyse aussi complète que possible de la littérature scientifique internationale ;
 - Ensuite, les méthodes identifiées ont été retravaillées à partir de données françaises.
- Les services rendus par plusieurs types d'écosystèmes ont aussi fait l'objet d'une évaluation.

3.1.1. Les services rendus par les écosystèmes agricoles

L'INRA a travaillé sur les services rendus par les écosystèmes agricoles⁵.

14 services écosystémiques rendus par les écosystèmes agricoles ont été étudiés.

Tableau 1 : résumé des évaluations des services écosystémiques en agriculture conduites par l'INRA dans le cadre de l'EFESE

Dénomination	Nature de l'analyse biophysique	Nature de l'analyse économique
Pollinisation des espèces cultivées	Quantifié	Évalué
Régulation des graines d'adventices	Partiellement quantifié*	Pistes méthodologiques
Régulation des insectes ravageurs	Partiellement quantifié	Pistes méthodologiques
Stabilisation des sols et contrôle de l'érosion	Quantifié	Pistes méthodologiques
Structuration des sols	Pistes méthodologiques	
Stockage et restitution de l'eau aux plantes cultivées	Quantifié	Évalué
Stockage et restitution de l'eau bleue	Quantifié	
Fourniture d'azote minéral aux plantes cultivées	Quantifié	Évalué
Fourniture d'autres nutriments aux plantes cultivées	Pistes méthodologiques	
Atténuation naturelle des pesticides par les sols	Pistes méthodologiques	
Régulation de la qualité de l'eau vis-à-vis de l'azote, du phosphore et du carbone organique dissous	Partiellement quantifié	Pistes méthodologiques
Régulation du climat global par atténuation des gaz à effet de serre et stockage du carbone	Quantifié	Pistes méthodologiques
Potentiel récréatif (activités de plein air sans prélèvement)	Partiellement quantifié	
Potentiel récréatif (activités récréatives de plein air avec prélèvement)	Pistes méthodologiques	

* Seules certaines composantes du SE ont été quantifiées.

³ <https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/levaluation-francaise-des-ecosystemes-et-des-services-ecosystemiques>

⁴ <http://www.millenniumassessment.org/fr/>

⁵ <http://institut.inra.fr/Missions/Eclairer-les-decisions/Etudes/Toutes-les-actualites/EFESE-services-ecosystemiques-rendus-par-les-ecosystemes-agricoles>

L'analyse de ce tableau fait ressortir deux constats :

- L'analyse biophysique des services n'est complète que pour un certain nombre de services ; elle n'est que partielle pour de nombreux autres ;
- En ce qui concerne l'analyse économique, l'évaluation conduite par l'INRA des services écosystémiques rendus par les écosystèmes agricoles n'a permis d'évaluer économiquement que 3 services. Cela ne veut pas dire que leur intégration à des mécanismes de paiements pour services environnementaux est rendue impossible. Cependant, si l'on considère qu'un PSE devrait être compris entre le coût d'opportunité et la valeur du service pour la société (REF), la méconnaissance de la valeur pour la société pose problème quant à la détermination de la composante incitative du PSE.

Il semble en effet important qu'un bénéficiaire de PSE ait une idée des coûts éventuellement subis par un producteur de service environnemental. Si cette condition n'est pas remplie, on risque de se retrouver dans une situation dite d'asymétrie d'information. La conséquence de cette asymétrie d'information réside dans la possible sur rémunération, conduisant elle-même à une mauvaise allocation des ressources, des actions entreprises.

L'autre conséquence possible de la méconnaissance des coûts réside dans la possible apparition d'effets d'aubaine ; c'est-à-dire que des actions pourraient être financées grâce au mécanisme de paiement pour service environnemental alors qu'elles auraient été mises en œuvre de toute façon. Il importe dès lors de déterminer une part additionnelle ou l'existence d'une action volontaire, susceptible d'engendrer un paiement. En effet, pour déterminer l'existence d'un service environnemental un des critères souvent mis en avant est celui de l'additionnalité de l'action, les définitions soulignent la nécessité d'une action délibérée pour maintenir ou améliorer la fourniture d'un service. Autrement dit, il n'y a production de service environnemental, et donc possibilité de paiement, qu'au-delà d'une situation de référence. Ainsi, on devrait mesurer l'impact d'une action volontaire allant au-delà d'une référence qui peut être une tendance observée localement, la réglementation, un standard technologique.

3.1.2. Les services rendus par les écosystèmes humides et aquatiques

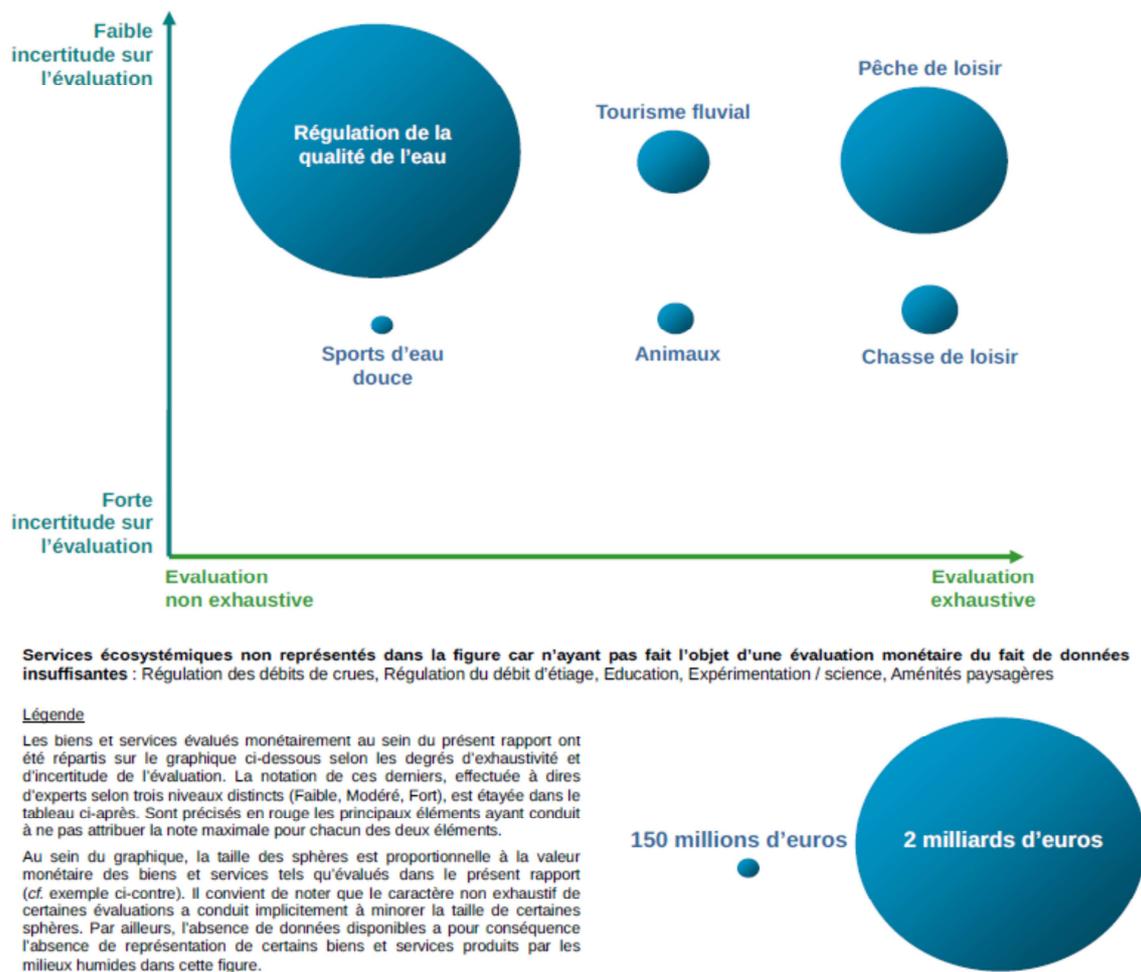


Figure : Valeur des services rendus par les écosystèmes aquatiques au regard des incertitudes sur l'évaluation

Source : Les milieux humides et aquatiques continentaux – EFESE – Mars 2018

Plusieurs perspectives de recherche sont soulignées au travers de l'évaluation française des services écosystémiques :

- De nombreux services rendus par les écosystèmes n'ont pu faire l'objet de quantifications, que celle-ci soit de nature biophysique ou économique ;
- Par ailleurs, les interactions entre services et les approches par « bouquets » de services ne sont aujourd'hui connues que de façon lacunaire. L'EFESE souligne ainsi dans ses perspectives que l'approche par bouquet de SE, si elle présente l'intérêt de pouvoir caractériser « l'offre » de services d'un territoire constitue encore actuellement un challenge méthodologique. En outre, elle ne fournit pas d'informations sur la nature des interactions entre SE et requiert une caractérisation de l'ensemble des SE ;

Ces lacunes des connaissances sur les interactions sont aussi soulignées par la mission économie Biodiversité sur :

- entre biodiversité et services écosystémiques
- entre services écosystémiques
- entre pressions et écosystèmes
- entre état des écosystèmes et fourniture des services écosystémiques

Auteurs : Guillaume Pajot (Creseb) et Delphine Klerch (CRB)

Version en date du 08/01/2019

3.2. Evaluation financière et consentement à payer

A compléter – à venir

3.3. Références et transfert des valeurs

L'évaluation des services environnementaux demeure aujourd'hui complexe et relève dans de nombreux cas de questions de recherche. Cette complexité est liée à la complexité des écosystèmes : de très nombreux mécanismes, d'ordre physique, physico-chimique, biologique, écologique, caractérisent le fonctionnement des écosystèmes. Par ailleurs, le fonctionnement des écosystèmes est complexe et est marqué par des grandes variabilités spatio-temporelles. Pour donner un exemple, la mise en place d'une ceinture de bas fond à vocation anti érosive (maîtrise de l'érosion, des flux de phosphore et résidus de produits phytosanitaires) n'aura pas le même impact selon qu'elle se situe en aval de sols limoneux localisés sur des pentes fortes ou en aval de sols plus stables sur des terrains à pente moindre. Le service environnemental assuré par le prestataire sera donc différent.

3.4. Effets de seuil

Il importe aussi de noter que certains services environnementaux ne valent que lorsque l'on atteint un certain seuil quant à l'engagement des prestataires éventuels. Ainsi, si l'on reprend l'exemple ci-dessus, la mise en place d'une haie ne changera rien à la lutte contre les inondations si son implantation ne s'inscrit pas dans un projet plus global à l'échelle du bassin versant. Cela signifie que l'implantation d'une haie par un agriculteur sur une parcelle du bassin versant ne constitue pas un service environnemental à proprement parler. C'est seulement dans le cadre d'une approche intégrée à l'échelle du bassin versant que l'implantation de la haie prend une valeur et constitue un service environnemental à proprement parler.

3.5. Approche par bouquet de services – liens eau – biodiversité – climat

A compléter – à venir

3.6. Négociation

A compléter – à venir

4. Quelle place parmi les outils innovants / alternatifs ?

Le PSE ne peut constituer la seule voie d'innovation ou alternative en matière de financement. Il existe une pluralité d'approches innovantes ou alternatives à explorer :

Engagement → Type de levier ↓	Des entreprises	Des citoyens	Des acteurs publics
Rémunération spécifique de bonnes pratiques	PSE	(Propriétaires fonciers) ■ Bail rural environnemental ■ Obligation réelle environnementale	□ Obligation réelle environnementale : possible octroi par les collectivités locales d'exonérations fiscales)
Soutien de « projets » / soutien d'investissement <i>Autres contributions financières directes</i>	■ Mécénat ■ Sponsoring/parrainage – y compris vente de « produit partage » (avec reversement) ■ Investissement Socialement Responsable (fonds d'investissement)	■ Mécénat ■ Financement participatif (par le prêt ou le don, avec ou sans récompense/rémunération) ■ « Générosité embarquée » ■ « Arrondi sur salaire » (= dons manuels) ■ Livrets d'épargne spéciaux ■ Clubs d'investisseurs solidaires	□ Possible subvention de projets financés <i>via</i> du <i>crowdfunding</i> □ Partenariat avec le secteur bancaire sur les livrets
Nouveaux leviers fiscaux <i>Réorientation de deniers publics</i>			■ Affecter à l'environnement une part de la taxe de séjour prélevée par les communes et EPCI touristiques, du littoral, et/ou qui réalisent des actions de gestion-protection de leurs espaces naturels ■ Dégager de nouvelles ressources pour la biodiversité à partir des différentes parts affectées de la taxe d'aménagement ■ Suivre les réflexions en cours sur une future taxe « béton » pour lutter contre l'artificialisation des sols
« Eco-conditionnalité »	■ Approvisionnement guidé par la Responsabilité Sociale des Entreprises		■ Eco-conditionner des prêts bonifiés, garanties... consentis aux entreprises ■ Verdir la commande publique , (dé-focalisée du critère « prix »). Cf. schéma régional des achats économiquement responsables
Modes de régulation alternatifs	■ Compensation volontaire ?		■ Création de marchés de droits transférables, de permis négociables (eau, intrants, unités de biodiversité...)
Constituer des collectifs innovants, ouvrant droit à certains avantages <i>Logiques non (directement) financières</i>	■ Dans le champ agricole et forestier, GIEE(F) ■ Collectifs agroécologiques du dispositif régional AEP ■ Groupes Ecophyto	■ Sociétés Coopératives d'Intérêt Collectif	□ Pour les SCIC, possibles subventions (au titre notamment de la politique publique de soutien à l'Economie Sociale et Solidaire) et entrée au capital □ Pour les GIEE(F), collectifs AEP et Ecophyto, possibles aides majorées et/ou préférentielles à l'animation

Engagement → Type de levier ↓	Des entreprises	Des citoyens	Des acteurs publics
Mutualisation des risques (en cas de changement de pratiques ou de système)	<ul style="list-style-type: none"> ■ Cofinancement de systèmes assurantiels permettant de stabiliser les revenus des agriculteurs (cf. proposition de loi visant à mettre en place des outils de gestion des risques en agriculture, du 9 mai 2016, parvenue pour 1^{ère} lecture à l'Assemblée le 6 juillet 2017), reprenant le dispositif prévu par les articles 36 à 39 du règlement FEADER ou mise en place de systèmes purement privés 		
Economie collaborative, développée autour de l'usage plutôt que de la propriété, et/ou de la proximité (circuits courts, de qualité) 🌐 Contexte facilitateur de la révolution numérique	Entre exploitations agricoles : <ul style="list-style-type: none"> ■ Assolements en commun ■ Echanges (↓) ■ Commodats/prêts à usage ■ Location de matériels (en partenariat avec un assureur ?) ■ Entraide agricole – échange de services (en travail / en moyens d'exploitation mis à disposition) réciproques entre agriculteurs, dans le cadre duquel les prestations bénéficient d'une exonération de TVA ■ Mise en relation de consommateurs et producteurs locaux <i>via</i> ou sans plateforme web (ex. : associations pour le maintien d'une agriculture paysanne) 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Bénévolat nature / écovolontariat (bénévole ou indemnisé) ■ Wwoof-ing (hébergement récréatif contre travail) ■ Location de parcelles à des particuliers (potagers...) ■ Mise en relation de consommateurs et producteurs locaux <i>via</i> ou sans plateforme web (ex. : AMAP) 	
Gestion du foncier, des cultures & compensation obligatoire	<ul style="list-style-type: none"> ■ Pour alléger la difficulté, la lenteur et le coût de la réorganisation foncière : Echanges en propriété (hors cadre de l'aménagement foncier) ou sans changement de propriété (= en jouissance : - de cultures [opération temporaire] ou - de fermier [opération définitive]) ■ Bail rural environnemental ■ Obligation réelle environnementale ■ Compensation (obligatoire) ; localiser l'action des « banques de compensation » 		<ul style="list-style-type: none"> ■ Financement, dans d'autres pays, de concessions de conservation (foresterie plutôt) ■ Compensation
Accès au marché, communication commerciale	<ul style="list-style-type: none"> ■ Certifications ■ Labels ■ Systèmes participatifs de garantie (SPG) 	<input type="checkbox"/> Participation aux SPG	<input type="checkbox"/> Possible orientation de la commande publique <ul style="list-style-type: none"> ■ Contribuer au développement des empreintes
Recueil de fonds pour redistribution et effet levier	<ul style="list-style-type: none"> ■ Fondation reconnue d'utilité publique (apports de capital et subventions possibles) ■ Fondation d'entreprise ■ Fonds de dotation 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Fondation reconnue d'utilité publique (apports de capital et subventions possibles) ■ Fondation d'entreprise 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Fondation reconnue d'utilité publique (apports de capital et subventions possibles) <input type="checkbox"/> Subvention possible de fondations d'entreprise ■ Fonds d'investissement public-privé local

Auteur : Adrien Bodart, Chargé des affaires juridiques à la Région Bretagne
 Support de présentation du 02/10/2018 en pièce annexe

Auteurs : Guillaume Pajot (Creseb) et Delphine Klerch (CRB)
 Version en date du 08/01/2019

5. Le rôle de la puissance publique

Pour les décideurs publics, l'émergence des Paiements pour Services Environnementaux pose de nombreuses questions, relatives notamment à son positionnement dans ce cadre où il est possible d'imaginer que le financement de la protection de l'environnement provienne du secteur privé.

Se pose la question de la pertinence de l'outil PSE par rapport au contexte financier. Qu'en est-il réellement des budgets alloués à la protection de l'environnement ? Les PSE offrent-ils une alternative ? un outil complémentaire, à envisager pour la mise en place d'actions collectives et l'atteinte d'effets de seuils et/ou lorsque les actions envisagées ne sont pas couvertes par les dispositifs classiques ?

Les PSE offrent l'opportunité d'associer des enjeux aujourd'hui traités séparément. En effet, les services écosystémiques et/ou environnementaux renvoient à la prise en compte de multiples facettes des politiques environnementales : amélioration de la qualité de l'eau, adaptation au changement climatique, atténuation du changement climatique, préservation de la biodiversité. Ils sont parfois envisagés de manière intégrative ; l'agriculteur pouvant être amené à produire un bouquet de services. Cela présente un intérêt certain dans les tentatives de mobilisation des agriculteurs : il ne s'agit plus de les mobiliser d'un côté pour le changement climatique, puis de l'autre pour l'amélioration de la biodiversité ou encore de la qualité de l'eau. Mais Cela ne risque-t-il pas de diminuer l'efficacité des PSE au vu des enjeux eau ? Par exemple, la localisation d'une haie dans un bassin versant n'a d'impact ni sur le stockage de carbone qu'elle génère, ni sur la biodiversité. En revanche, cela aura un impact sur son potentiel anti érosif. Sera-t-on capable de valoriser différemment ces haies selon leurs valeurs du point de vue de l'eau ? sinon avec quelles conséquences ? A l'inverse, cela offre la possibilité de trouver des synergies entre services et d'éviter d'éventuels effets antagonistes.

Le décideur pourrait être amené à se désolidariser des projets pour lesquels la plus-value environnementale ne serait pas démontrée. A l'inverse, le décideur peut aussi pousser les acteurs à s'engager sur des projets à forte plus-value environnementale en proposant, directement ou en la confiant à des tiers, des labellisations. Le soutien à des mécanismes d'assurance, en cas de non atteinte des résultats, pourrait aussi constituer une modalité de soutien des pouvoirs publics à l'émergence des PSE.

Enfin, la mise en place de PSE soulève de nombreuses et complexes questions de connaissance pour lesquelles la recherche doit être mobilisée. Les pouvoirs publics peuvent mobiliser des fonds pour soutenir l'acquisition de connaissances et permettre des expérimentations.

Dans le cadre de la lutte contre le changement climatique, des contrats visant à échanger le service « fixation de carbone par les arbres » ont été créés et offrent un précédent intéressant. En effet, les parties prenantes ont imaginé des solutions pour pallier les problèmes de risques, d'effets d'aubaine, et pour encourager des projets à forte valeur environnementale (voir encadré ci-dessous).

Un œil sur les marchés du carbone :

Parallèlement aux marchés réglementaires du carbone se sont constitués des marchés volontaires du carbone. Des entreprises se sont en effet lancés dans des projets de compensation carbone, au travers desquels, après l'évaluation quantitative de leurs émissions de gaz à effet de serre, ils financent des acteurs qui plantent des forêts, réduisent leurs émissions de gaz à effet de serre. On parle ainsi de « compensation carbone ». Ces projets pourraient aussi être décrits comme des paiements pour services environnementaux ; le service environnemental dans ce cas étant la séquestration du carbone.

Même si ces marchés se développent relativement peu, on peut tout de même appréhender avec une sorte de recul les transactions qui ont pris place dans ce cadre.

En premier lieu, l'émergence de ces marchés a fait arriver de nombreux acteurs. De nombreux projets se sont développés sans gardes fous et ont eu des conséquences délétères dans certaines régions, sans qu'il n'y ait aucune plus-value environnementale avérée.

Pour pallier ces problèmes en vue de relever la crédibilité de ces marchés, des acteurs intermédiaires sont apparus pour mettre en place des labellisations et des contrôles de la qualité des projets. Si la présence de ces intermédiaires se traduit par un surcoût, leur présence assure toutefois un contrôle sur la qualité environnementale des projets et leurs effets collatéraux.

Pour les pouvoirs publics, deux écueils sont probablement à éviter :

- L'un consiste à ne pas intervenir du tout au risque que des projets avec peu de plus-value environnementale soient financés dans le cadre de PSE
- L'autre consiste à trop intervenir pour transformer les PSE en aides publiques bis.

Il existe un positionnement intermédiaire qui revient faciliter la mise en place des mécanismes de Paiements pour Services Environnementaux, sans pour autant intervenir de manière péremptoire dans le mécanisme :

- Les pouvoirs publics pourraient aider à l'acquisition et au transfert de connaissances nécessaires à la mise en place des PSE ; il s'agirait ainsi de financer des travaux de recherche mais aussi d'apporter un soutien à la mise à disposition de références. Cela peut se traduire par le financement de conseils scientifique et/ou d'animation de ce type de conseil
- De manière générale les pouvoirs publics peuvent aussi aider au montage de projets. Il s'agirait dans ce cas de communiquer sur la mise en place des PSE,
- Il est aussi possible pour les pouvoirs publics d'apporter une garantie sur la qualité des PSE mis en place. Cela pourrait passer par la mise en place ou le financement des instances en charge de la vérification des actions mises en place ; le financement des assurances relatives à la non atteinte des résultats fixés initialement

En théorie, les pouvoirs publics peuvent être partie prenante de contrat PSE, avec toutefois quelques difficultés juridiques à dépasser. Le groupe s'accorde tout de même sur le fait qu'il est peut-être préférable que la puissance publique ne finance pas les PSE mais joue plutôt un rôle de facilitateur / accompagnateur.

L'exemple du marché du carbone a été présenté. Les échanges du groupe nous ont également amené à considérer l'exemple de la labellisation du bois issu du bocage : par le biais des marchés publics, les collectivités territoriales sont incitées à avoir une part du bois acheté bénéficiant de ce label. Cela permet de créer une dynamique locale. Cet exemple est également intéressant à examiner pour nous inspirer sur le maintien et la restauration de SE.

6. Le risque

La notion de risque est inhérente aux PSE. Ceux-ci sont régis par le droit des contrats. Se pose donc la question de la fixation des ambitions à atteindre grâce à la mise en place du paiement, mais aussi du risque en cas de non conformation aux engagements pris dans le contrat.

La fixation des objectifs : la fixation des objectifs liés à la mise en place des Paiements pour Services Environnementaux peut être un objectif de moyens (par exemple : élaboration d'une stratégie de gestion de l'azote sur l'exploitation garantissant de faibles fuites) ou de résultats. Dans cette dernière hypothèse, la mesure peut être directe (fuites d'azote issues des parcelles) ou indirecte (mesure des reliquats azotés). Il est évident que selon le type de vérification retenu, les risques seront différents. Il est en effet plus facile de suivre une stratégie de gestion de l'azote sur l'exploitation pour réduire les fuites que de se fixer sur un objectif de maîtrise des fuites d'azote issues des parcelles. De ceci découle la notion de risque : le risque de non-respect du contrat est d'autant plus fort que les engagements se fondent sur une mesure des résultats. En revanche, il est tout de même important

de noter que les paiements conditionnés à des obligations de résultats sont plus flexibles pour l'agriculteur car elles lui laissent le choix dans les moyens à mobiliser pour atteindre le résultat fixé. Elles sont aussi probablement plus favorables à la recherche de solutions novatrices.

Se pose la question de l'acteur qui supporte le risque de non atteinte des résultats. S'il s'agit du vendeur de service environnemental (ex : agriculteur), cela peut constituer un véritable frein à la production de services environnementaux ; les agriculteurs étant confrontés à des coûts (pour la mise en place d'actions) avec des bénéfices incertains (non-paiement de l'action si non atteinte du résultat).

A l'inverse, si les risques de non atteinte des objectifs sont supportés par les acheteurs, cela signifie que les acheteurs n'ont pas de garanties sur le résultat de l'action qu'ils ont financée. Cela peut constituer un frein à l'émergence d'une demande pour la production de services environnementaux.

A l'instar de ce qui se fait sur le carbone, et tenant compte du fait qu'il est possible d'assurer le risque, on peut imaginer la mise en place d'un système d'assurances. Les primes d'assurance viendraient bien entendu augmenter le coût de production des services

Les échanges ont souligné le fait que les objectifs fixés au contrat pouvaient très bien porter sur des résultats mais que, dans le même temps, il était tout à fait imaginable, au travers de l'établissement d'un certain nombre de clauses d'exclure certains facteurs de responsabilité du producteur de service environnemental. Cependant dans ce cas, il n'en reste pas moins que le bénéficiaire ne bénéficie pas de service environnemental : doit-il le chercher ailleurs ? dans une banque de compensation ? faut-il mettre en place des mécanismes d'assurance ? Quelles sont les conséquences de la non atteinte des objectifs par le producteur de service environnemental pour lui-même, sachant qu'il aura mis en place une action sans avoir de retour ?

7. Dans la réalité

7.1. Vittel

L'exemple de Vittel est souvent mobilisé comme un exemple de paiement pour service environnemental⁶. Cependant, cet exemple est en réalité peu comparable ou transférable au cas breton. S'il y a bien paiements pour production de services environnementaux, on note les quelques éléments remarquables suivants :

- Les réflexions sur la mise en place de paiements pour services environnementaux ont démarré alors que la **concentration en nitrates des cours d'eau était aux alentours de 8.8 mg/l.** ;
- **Il y a un gros acheteur unique de services environnementaux.** La viabilité économique de cet acheteur est conditionnée par une eau de qualité. En effet pour continuer à produire de l'eau minérale naturelle, Nestlé ne peut traiter l'eau en aucune manière. Ainsi l'estimation du surcoût généré par l'achat de services environnementaux auprès des agriculteurs du bassin versant est de 0.15 Euros/l.
- Le cahier des charges que les agriculteurs doivent respecter contient les actions suivantes ; (1) la **suppression** de la culture du maïs ; (2) le **compostage de l'ensemble des déjections** animales ; (3) un chargement sur les pâtures limité à **1 UGB/ha**⁷ ; (4) **l'interdiction des produits phytosanitaires**, fertilisation raisonnée assurée en priorité par les déjections animales compostées ; (5) la mise en place d'une rotation de cultures à base de luzerne."

Dans le cas de Vittel, on est sur un PSE privé – privé.

⁶ Hellec F., 2015, « Revenir sur l'exemplarité de Vittel : formes et détours de l'écologisation d'un territoire agricole », *Vertigo*, vol. 15, n° 1. DOI : [10.4000/vertigo.15912](https://doi.org/10.4000/vertigo.15912)

⁷ En Bretagne : si les valeurs maximales vont jusqu'à 35 UGB/ha, les trois quarts des communes ont une moyenne inférieure à 4 UGB/ha. Le nombre total d'UGB en Bretagne a baissé de 6 % entre 2000 et 2010

7.2. Méta-analyse

La mise en œuvre des PSE a été étudiée dans une méta analyse : « From principles to practice in paying for nature's services » (S. Wunder et al. 2018). 70 programmes ont été analysés et ont montré des lacunes importantes.

Les PSE sont fondés sur la conditionnalité, c'est-à-dire qu'une rémunération est versée si une parcelle est, par exemple, conservée boisée. Ce principe implique des contrôles pour vérifier le respect de l'accord et une sanction en cas de non-respect.

Or, en pratique, l'analyse montre que les contrôles, et plus encore, les sanctions, ne sont que rarement réalisés. Pour les auteurs, ces difficultés d'exécution ne sont pas tant liées à la complexité de vérifications biophysique ou à des coûts de transaction insurmontables, mais constituent souvent une question socialement et politiquement sensible

Deux autres principes de base ne résistent parfois pas à la mise en pratique des PSE. Le ciblage territorial est réalisé dans seulement 2/3 des cas. En priorisant une zone dans l'aire d'éligibilité du programme, ce ciblage a un rôle clé dans l'efficacité du PSE et permet de tenir compte des différences de vulnérabilité sociale des personnes ciblées par les PSE.

Un second principe, la différenciation des paiements, aide à ajuster l'effort des participants— de façon à maximiser leur contribution. En effet, l'effort pour intégrer un tel programme n'est pas le même pour tous. Si la différenciation des paiements se retrouve dans 59 % des cas, elle concerne malheureusement plus souvent des différences de services écosystémiques rendus que les efforts fournis par les acteurs.

7.3. Tableau des cas en Europe

Pays	Allemagne		Angleterre	Pays de Galles	Pays-Bas
Nom du programme	Programme Kooperation	Association entretien du paysage Landschaftspflegeverbände (LPV)	River Fowey	Pumlumon Project	Green and blue services
Période	Depuis 1992	Depuis 1985	2012-2013	Depuis 2007	Depuis 2002
Services écosystémiques ciblés	Qualité de l'eau	Services liés au paysage (eau, biodiversité, services culturels, ...)	Quantité et qualité de l'eau	Séquestration du carbone, stockage et qualité de l'eau, biodiversité, services culturels	Préservation de la biodiversité, des paysages et de l'eau
Actions à engager*	Maintien et changement de pratiques agricoles	Pratiques de conservation	Changement de pratiques agricoles et investissement	Pratiques de conservation et changement de pratiques agricoles	Pratiques de conservation et changement de pratiques agricoles
Type d'engagement – paiements conditionnés aux moyens/résultats	Moyens	Moyens	Moyens	Moyens	Moyens
Fournisseurs	Agriculteurs / forestiers	Agriculteurs	Agriculteurs	Agriculteurs/communautés rurales	Agriculteurs/coopératives
Payeurs	Usagers de l'eau (Taxe sur consommation 85%) et UE (Feader 15%)	Länder, communes, districts et FEADER	Compagnie South West Water	Fonds Privés/publics	Particuliers/organismes publics/privés
Gouvernance**	Implication des agriculteurs, d'experts et de la compagnie dans le choix des mesures	Implication des agriculteurs, d'experts et du réseau LPV dans le choix des mesures	Seule implication de la compagnie dans la sélection des mesures	Implication des agriculteurs et d'experts dans le choix des mesures	Implication des agriculteurs et des autres parties prenantes (collectivités, privés) dans le choix des mesures
Accompagnement et autres dispositifs***	Accompagnement individuel des agriculteurs et recherche	Actions de communication, sensibilisation	Actions de communication, sensibilisation	Accompagnement individuel	Recherche
Critères d'éligibilité	Zone prioritaire avec mesures à guichet « simple »	Zone prioritaire à valeur environnementale avec mesures spécifiques de conservation	Zone prioritaire avec objectifs à atteindre et libre choix des mesures	Zone prioritaire	Absence
Déploiement	12 750 exploitations et 150 distributeurs d'eau.	152 associations soit 20 000 agriculteurs	18 exploitations	3 732 ha, 15 propriétaires	
Durée du contrat	5 ans		10 à 25 ans		10 ans
Mode de fixation du paiement	Paiement fixe selon coûts d'opportunité Modulation par le niveau de pollution en nitrate		Enchère selon le rapport coût/bénéfices environnementaux	Paiement fixe selon coûts d'opportunité	Paiement fixe selon coûts d'opportunité Une part incitative
Montant	Entre 13 et 241 €/ha /an		Seul 68 000 €/exploitation	Moyenne de 360 €/ha/an (pratiques de conservation)	
Budget total	17,75 millions d'€		490 000 € pour le projet pilote	625 000 € pour 5 ans	
Insertion dans / lien avec d'autres programmes	Conseil et appui (FEADER), Recherche, Accords agro-environnementaux	Co-financement par le FEADER	Insertion dans l'Upstream thinking	PDR Gallois	Insertion dans le National Structure Scheme on Green Environment

*On distingue ici les mesures de maintien ou de changement pratiques agricoles (absence d'usage d'engrais, de produits phytosanitaires, l'instauration de rotation des cultures, de couvert, etc.) des pratiques de conservation (restauration de zones humides, d'habitats, arrêt de production, etc.) d'une part et des investissements (station de traitement du lisier, collecteur d'eau, etc.) d'autre part.

En parallèle des MAE, le Lander de Basse-Saxe se distingue par la mise en œuvre du programme régional « Kooperation », instauré dans certaines zones du Lander de Basse-Saxe, qui consiste en llaboration de partenariats collectifs, visant à améliorer les pratiques agricoles et forestières dans les zones de captage d’eau potable, formalisés par des contrats entre les sociétés de distribution d’eau potable, les collectivités territoriales, les agriculteurs et les forestiers.

Les associations d’entretien des paysages (Landschaftpflegetherbnde) ont pour objectif de concilier conservation de la nature et intérêts des communautés rurales. Ces associations régionales rémunèrent des agriculteurs locaux pour réaliser des travaux de conservation tels que les plantations de haies, la remise à l’état naturel de cours d’eau ou encore le maintien de prairies riches en espèces. Les financements des coûts de personnel et des frais généraux proviennent de crédits accordés par les Lander ou des cotisations des communes et des districts.

7.4. Et si on parlait de cas simples

Nous avons beaucoup parlé de la complexité des écosystèmes, des difficultés à relier une action à un résultat... mais il pourrait aussi y avoir des choses simples à valoriser pour favoriser le bien-être de tous et le bien vivre ensemble : des voisins pourraient rémunérer un agriculteur qui plante des haies pour diminuer l’impact visuel de ses bâtiments d’exploitation, des chasseurs pourraient financer des aménagements pour le gibier...

A l’inverse, les échanges ont aussi permis de rappeler que l’approche par bouquet de services présente des avantages, ce qui implique de réintégrer de la complexité, y compris dans le cadre juridique.

7.5. Nos cas BZH

7.5.1. CPES (Channel Payment for Ecosystem services) : projet Interreg déployé sur le Grand Bassin de l’Oust

Le Lac au Duc  Ploermel est une étendue d’eau de 150 hectares, drainant un bassin versant à dominante agricole de 370 kilomètres carrés. L’été, le lac est régulièrement touché par d’importantes proliférations de cyanobactéries, avec des conséquences importantes sur les usages (baignade, eau potable...). Des actions ont été entreprises au cours des dernières décennies pour agir à la fois sur le plan d’eau et les mécanismes de prolifération des cyanobactéries ; ainsi que sur le bassin versant pour réduire les apports de nutriments à l’origine de ses proliférations.

Dans le cadre d’un projet Interreg, le SMGBO s’est adjoint les services de chercheurs de l’Inra, du CNRS, de Sara Hernandez Consulting pour travailler sur la mise en place de Paiements pour Services Environnementaux. Il s’agit d’identifier au travers de ce projet les principales sources de phosphore à l’origine des proliférations et d’utiliser les données obtenues dans un travail de modélisation de scénarios de changements de pratiques ; d’identifier le consentement des agriculteurs à entreprendre des actions pour maîtriser leurs pratiques d’utilisation du phosphore et pour en limiter les transferts ; d’identifier le consentement des acteurs locaux, potentiels bénéficiaires d’une amélioration de la qualité de l’eau du lac au duc, à payer pour ces améliorations mais aussi de calculer le coût de l’inaction par rapport aux flux de nutriments.

Le projet a pour ambition d’aller jusqu’à la mise en place concrète des mécanismes de paiements pour services environnementaux. Il est financé dans le cadre d’un projet interreg étudiant les mécanismes de PSE sur 5 autres bassins versant (2 en Normandie et Ile de France et 3 en Angleterre).

Support de présentation du 02/10/2018 en pièce annexe

Personnes ressources / contacts : Julia Cadic, GBO (julia.cadic@grandbassindeloust.fr), Josselin Canlet, INRA (josselin.canlet@inra.fr)

Auteurs : Guillaume Pajot (Creseb) et Delphine Klerch (CRB)

Version en date du 08/01/2019

7.5.2. Debalgues : étude de faisabilité pour la mise en œuvre de PSE dans les baies algues vertes portée par l'INRA

Des réflexions ont déjà eu lieu dans le cadre du plan algues vertes sur la mise en place de mécanismes innovants de financement des actions permettant la maîtrise des flux d'azote. Ce projet a pour vocation de compléter les réflexions en poursuivant un travail entamé au cours d'un stage conduit en 2017. Il s'agit, au travers de ce projet, d'identifier l'offre et la demande de services environnementaux auprès des acteurs locaux, et ce, afin, à terme d'imaginer la mise en place de paiements pour services environnementaux.

Personnes ressources / contacts : Michel Pech (michel.pech@inra.fr) et Kristell Jegou (kristell.jegou@inra.fr)

7.5.3. Initiative All'Hommes : démarche prospective pour la mise en œuvre de paiements pour services environnementaux dans le Finistère, portée par la FDSEA et accompagnée par la Chambre d'agriculture

Ce travail résulte de réflexions menées par la FDSEA du Finistère et la Chambre d'Agriculture et constitue une réponse au constat selon lequel les politiques environnementales sont souvent considérées comme contraignantes et peu incitatives, mais que dans le même temps les agriculteurs jouent un rôle primordial dans l'aménagement du paysage et des territoires, donc de l'environnement. Un premier travail visant à évaluer la valeur de zones humides en déprise avait été conduit en 2014. Les réflexions ont aujourd'hui abouti à la création d'une association regroupant des agriculteurs et un certain nombre d'acheteurs potentiels de services environnementaux (obligés de la RSE) et devant aboutir, à court-moyen terme, à la mise en place concrète de mécanismes de paiements pour services environnementaux. Un conseil scientifique assiste l'association dans les processus de chiffrage et d'évaluation des services. Le projet s'avère particulièrement intéressant sur les questions d'additionnalité, de mesurabilité, d'efficacité et de durabilité.

Personnes ressources / contacts : Dominique Loubère, CRAB (dominique.loubere@bretagne.chambagri.fr) et Charline Alenda, FDSEA (charline.alenda@fdsea29.fr)

7.5.4. Labpse : expérimentation pour la mise en place d'un marché des PSE porté par TRAME

Ce projet vise à expérimenter et accompagner la signature de contrats de paiements pour services environnementaux. L'implication des agriculteurs dans ce projet se fera grâce aux collectifs présents dans les territoires. Un dispositif d'accompagnement permettra l'émergence d'une offre de services crédible, ainsi que l'identification des demandeurs souhaitant concrétiser leur responsabilité pour un environnement de qualité. La signature de contrats permettra de formuler les conditions à réunir pour que les agriculteurs et les acteurs des territoires bretons accèdent à la construction d'un marché des PSE. Les objectifs du projet sont les suivants :

- 1- Faire émerger l'OFFRE et la faire converger vers les DEMANDES en services environnementaux. Il s'agit de transformer un potentiel de services en un produit négociable.
- 2- Faire coopérer une diversité d'ACTEURS sur les territoires. Il s'agit de repérer et d'impliquer les personnes qui ont intérêt à échanger les services environnementaux : agriculteurs, habitants, entreprises, collectivités.
3. Favoriser la signature des CONTRATS.
4. Anticiper les CONSEQUENCES des PSE

Auteurs : Guillaume Pajot (Creseb) et Delphine Klerch (CRB)
Version en date du 08/01/2019

Le projet est porté par TRAME, qui travaille également en collaboration avec l'INRA.

Les partenaires sont :

- la FNCUMA
- les FR Civam Bretagne et Mayenne.

Ces collectifs auront pour mission d'impliquer des agriculteurs qui sont déjà en systèmes agro-écologiques et qui souhaitent une reconnaissance des services qu'ils fournissent.

Les territoires pilotes sont :

- Eau du Bassin rennais (dans le cadre de la démarche Terre de Sources) : l'idée est d'expérimenter la participation citoyenne (crowdfunding).
- le bassin de la Seiche : des pistes de PSE existent pour l'entretien de frayères et de zones humides. Ces services sont rendus par une agricultrice et la fédération de pêche en serait le bénéficiaire.
- le Sud Mayenne : le GAL (groupe d'action locale) réfléchit à la mise en place de PSE dans la suite de son PAT (Projet Alimentaire Territorial), en appui sur la restauration collective.
- une commune du Morbihan.

Du côté des acheteurs, 3 partenaires sont identifiés : le CMB, TFT Earth, CEBR.

Personne ressource / contact : Philippe Desnos, TRAME (p.desnos@trame.org)

8. Faisabilité, offre et demande

8.1. En fonction du territoire et du tissu économique en présence, qui pourraient être les acheteurs ?

Les échanges ont mis en avant la difficulté d'identifier les demandeurs de services. Cela peut varier d'un territoire à l'autre, et être fonction de la dynamique du tissu économique.

Sur les territoires algues vertes, pourrait-on imaginer que les acteurs du tourisme et les touristes financent des PSE ? Par exemple sur les aménités liées au paysage ou à la réduction des flux d'azote ? Avec les PSE, le champ des possibles est assez vaste. Il serait peut-être toutefois difficile de faire le lien entre le paysage, les services rendus, les actions menées et l'exploitation considérée. Des difficultés juridiques pourraient alors être rencontrées pour établir le contrat qui doit avoir un objet restreint (cf. paragraphe 2.4.3).

Sur cette question, l'échelle de travail est déterminante : l'échelle locale est importante ; le niveau régional, voire supra-régional, l'est également car les filières économiques se structurent davantage à ces niveaux.

8.2. Peut-on être un acheteur éloigné du service rendu ?

A compléter – à venir

8.3. Solvabilité de la demande

A compléter – à venir

8.4. Cas de l'étude de faisabilité sur le captage de la plaine du Saulce

L'étude de faisabilité a concerné la mise en œuvre de PSE sur le bassin d'alimentation de captage de la plaine du Saulce sur le territoire de l'Auxerrois.

Auteurs : Guillaume Pajot (Creseb) et Delphine Klerch (CRB)

Version en date du 08/01/2019

Contexte : absence de résultats tangibles au niveau de la qualité de l'eau (pollution nitrates + pesticides) – efficacité limitée des actions engagées jusqu'alors (dont MAE) – temps de transfert dans la nappe important

Question : quel dispositif de type PPSE à créer de manière complémentaire aux actions existantes avec un objectif de résultat?

Objectif : étudier les conditions de mise en place de manière concertée de PPSE amenant à une amélioration durable de la qualité de l'eau au captage et à des co-bénéfices en matière de préservation de la biodiversité

Moyens envisagés : combinaison de changements de pratiques agricoles et d'actions de restauration écologique à l'échelle du territoire

Les étapes de l'expérimentation :

1 – modélisation agro-économique :

Diagnostic et modélisation d'exploitations agricoles types

Concertation et recommandations en termes de changements de pratiques agricoles

Estimation du coût du programme à l'échelle du territoire

2 – modélisation environnementale :

Ciblage des zones de vulnérabilité intrinsèques de l'AAC

Evaluation de l'impact environnemental des PSE

3 – analyse juridique :

Revue des options possibles

Analyse forces / faiblesses

Quelques résultats et défis pour la suite :

Des changements de pratiques agricoles globalement rentables pour les exploitants

Des PSE pour compenser temporairement des surcoûts

Des PSE de type assurantiels pour aider à la gestion des risques pour les exploitants

Une approche de paiements pour résultats délicate mais possibilité d'un ciblage des zones à enjeux pour optimiser le coût de l'action

Des options juridiques possibles pour les PPSE, des contraintes, mais surtout la nécessité d'une volonté politique pour avancer

Un coût globalement maîtrisé des PPSE, mais nécessité d'un principe de solidarité écologique pour leur financement (collectivités + agences de l'eau).

Pour plus de renseignements : CDC biodiversité

8.5. Quels leviers pour mobiliser ? La défiscalisation ?

La défiscalisation pourrait agir positivement sur le consentement à payer.

A compléter – à venir

8.6. Comment organiser l'offre ?

A compléter – à venir

8.7. Enjeu de coordination

Dans les projets présentés, nous avons vu que les acheteurs potentiels pouvaient être les mêmes. Alors que nous nous posons tous les mêmes questions, il serait dommageable que les différents projets et porteurs de projets entrent en concurrence. Les initiatives sont nombreuses et peuvent être complémentaires. Il y a probablement un système de gouvernance à imaginer pour nous articuler et amener tout cela de manière lisible dans les territoires.

9. Plus-values et limites des PSE

Plus-values	Limites / risques
Poussent à l'action : actions préventives et additionnelles	Risque de rejet car perception de marchandisation de la nature
Mobilisation / appropriation des acteurs d'un territoire / possibilités d'actions collectives	Risque de manque d'approche globale si approche anthropocentrée sur un service facilement mesurable → risque de dévoiement, manque d'ambition, risque d'effets antagonistes
Alternative aux outils classiques, perçus comme lourds administrativement par les acteurs	
Implication des acteurs privés	Difficulté d'écriture du contrat dans les objectifs de résultat, les moyens de contrôle et la gestion du risque
Rend observable l'effet de la mise en place d'une action	Coûts de mise en œuvre associés (contrôle et assurance du risque)
	Possibles effets d'aubaine
	Chiffrage des services environnementaux complexe, associé à des incertitudes sur l'identification du montant du paiement potentiel

