

Résumé

Outre des aliments destinés à la consommation humaine et animale, des fibres, des carburants et des agréments (via l'agrotourisme, par exemple), l'agriculture produit aussi, dans une certaine mesure, des biens publics agro-environnementaux tels que des paysages et de la biodiversité. Cependant, elle peut également avoir des répercussions défavorables sur les actifs naturels comme la biodiversité et la qualité de l'eau. Compte tenu de la sensibilisation croissante aux problèmes d'environnement, dont le recul de la biodiversité et le changement climatique, la fourniture de biens publics et la réduction des externalités négatives en agriculture sont devenues des enjeux importants.

Les études antérieures sur les biens publics et les politiques agro-environnementales ont été axées principalement sur l'action des agriculteurs plutôt que sur l'action collective. Or, la production de certains biens publics nécessite une coopération entre agriculteurs. À titre d'exemple, l'entretien du paysage requiert généralement la participation de plusieurs agriculteurs travaillant dans une même zone. Cela implique qu'outre la mise en œuvre de mesures ciblant les agriculteurs individuellement afin de surmonter les défaillances du marché dans le traitement des biens publics et des externalités, des approches différentes pourraient s'avérer nécessaires pour stimuler l'action collective.

Cette étude vise à analyser la promotion d'actions collectives au service de la production de biens publics agro-environnementaux et de la gestion des externalités en examinant l'expérience de plusieurs pays membres de l'OCDE dans ce domaine. Vingt-cinq cas dans 13 pays (Allemagne, Australie, Belgique, Canada, Espagne, Finlande, France, Italie, Japon, Nouvelle-Zélande, Pays-Bas, Royaume-Uni et Suède) ont été étudiés. L'étude montre que l'action collective est une voie à envisager sérieusement pour traiter de nombreux problèmes liés à l'agriculture et aux ressources naturelles, et qu'elle devrait être expressément encouragée dans certaines situations.

Qu'est-ce que l'action collective et dans quels cas s'impose-t-elle ?

Par action collective, on entend une action menée par un groupe en vue d'atteindre des objectifs communs. En l'occurrence, dans cette étude, elle peut être définie comme « une série de mesures prises par un groupe d'agriculteurs, souvent en liaison avec d'autres personnes et entités, qui agissent de concert pour apporter des solutions à des problèmes agro-environnementaux locaux ». Elle peut être utile pour produire un ensemble de biens publics agro-environnementaux ou réduire des externalités négatives associées à l'agriculture, notamment en rapport avec les paysages, la biodiversité et la qualité de l'eau. L'action collective peut permettre de gérer des biens communs (habitats naturels, bassins versants, etc.) et de fournir des biens à accès privilégié ou « biens de club » (approvisionnement en eau des membres du « club », par exemple). Dans certains cas où la production d'un bien public doit atteindre un certain seuil pour que celui-ci ait de la valeur, elle peut permettre de dépasser ce seuil et de produire des biens publics à plus grande échelle, et aider les agriculteurs à adopter des pratiques agricoles plus respectueuses de l'environnement. L'action collective est aussi utile pour traiter des externalités qui se manifestent à un niveau plus élevé que celui de l'exploitation agricole. Nombre d'études de cas présentées dans ce rapport ne se limitent d'ailleurs pas au périmètre de l'exploitation, mais ont pour échelle la commune ou le comté.

Quels types d’actions collectives ont été entrepris dans les pays de l’OCDE ?

L’action collective fait intervenir différentes parties prenantes : agriculteurs, citoyens, ONG, autorités locales... Elle est parfois engagée à l’initiative des agriculteurs (approche ascendante) et parfois à celle des pouvoirs publics (approche descendante). En outre, des acteurs non agricoles tels que des entreprises privées et des ONG peuvent y jouer un rôle d’intermédiaire ou de coordonnateur. Cependant, ce sont des agriculteurs qui forment généralement le noyau dur du groupe et fournissent la main-d’œuvre et le matériel nécessaires à ses activités. Ce sont eux qui adoptent des pratiques agricoles novatrices et qui produisent des biens publics agro-environnementaux ou réduisent des externalités négatives. Les non-agriculteurs apportent quant à eux des connaissances et des compétences spécialisées nécessaires à l’action collective. Ils peuvent aussi mettre en rapport différentes personnes et aider à la constitution de groupes. Ils peuvent fournir un appui à l’action collective en concourant à la planification et à l’administration, à la communication et à l’organisation des activités. Les pouvoirs publics peuvent contribuer à l’action collective en y participant ou sans y participer. Ils peuvent la soutenir par divers moyens (assistance technique, programmes de financement, réglementation...) et promouvoir un certain nombre d’actions collectives dans différents domaines. Dans certains cas, ils participent à l’action collective et offrent des conseils ciblés pour la développer dans des situations particulières. La plupart des formes d’action collective bénéficient d’un soutien des autorités nationales ou locales, et bien souvent, plusieurs mesures publiques sont appliquées en même temps (assistance technique, paiements agro-environnementaux, etc.).

Quels sont les avantages de l’action collective ?

L’action collective présente plusieurs avantages par rapport aux actions individuelles entreprises sans concertation. Premièrement, elle permet aux exploitants de gérer les ressources et les pratiques agricoles à une échelle appropriée d’un double point de vue géographique et écologique, sans se soucier des frontières juridiques et administratives. Elle peut produire de manière efficace différents biens publics agro-environnementaux. Deuxièmement, elle rend possibles des économies d’échelle et de gamme, ce qui peut permettre de produire des biens publics agro-environnementaux pour un coût moins élevé que si l’on recourait à des actions individuelles non coordonnées. Elle peut également réduire le coût de la modification des pratiques agricoles si elle encourage des approches adaptées à la situation locale. Troisièmement, l’action collective favorise le partage des connaissances entre ceux qui y participent et renforce leurs capacités techniques, ce qui permet d’entreprendre des projets collectifs en s’appuyant sur un ensemble de moyens plus important que si les individus agissaient séparément. Quatrièmement, enfin, comme sa forme peut être adaptée aux besoins et qu’elle rassemble un éventail d’individus qui apportent différentes connaissances et compétences, l’action collective peut permettre de s’attaquer à des problèmes locaux que l’administration centrale et les individus ne sont pas forcément les mieux placés pour régler. Elle peut mettre en évidence des sites critiques qui revêtent une grande importance pour la réalisation de différents objectifs environnementaux, et signaler aux agriculteurs, propriétaires terriens, groupes de protection de l’environnement et autorités locales des possibilités de coopérer dans le cadre d’une initiative conjointe.

Quelles sont les difficultés à surmonter pour mettre en œuvre l’action collective ?

Il est toutefois certains facteurs qui font obstacle à l’action collective. Le parasitisme peut ainsi constituer un problème majeur. En l’occurrence, certains membres d’un groupe ont tendance à ne pas participer aux activités collectives parce qu’ils peuvent profiter du fruit des efforts déployés par les autres sans y contribuer. Il importe cependant de noter que les agriculteurs sont en pratique davantage enclins à participer à l’action collective que ne le laissent entendre les théories fondées uniquement sur l’intérêt personnel. Ils sont souvent très favorables à une collaboration avec leurs voisins. L’une des principales difficultés à

surmonter consiste à trouver les moyens de faciliter la communication et la collaboration entre eux. Les coûts de transaction liés à l'action collective (coûts de recensement des participants appropriés ou de négociation des accords, par exemple) peuvent également faire obstacle à l'action collective, en particulier si ces coûts doivent être supportés dès les premières phases. Pour que l'action collective fonctionne, il faut que les avantages qu'elle apporte à ceux qui y participent annulent les coûts qu'elle leur impose. Il importe d'étudier les moyens de réduire les coûts associés à l'action collective, certaines formes de scepticisme qu'elle suscite (individualisme, inertie, sensibilisation, acceptabilité des éléments de preuve, etc.) pouvant constituer un obstacle. Pour promouvoir l'action collective, il convient de faire prendre conscience de son importance et de présenter des éléments bien établis scientifiquement démontrant son intérêt pour les agriculteurs. Enfin, un cadre d'action réglementaire incertain est un autre facteur qui peut rendre les agriculteurs moins disposés à participer à une action collective, en raison des craintes au sujet du maintien des aides et des mesures publiques à l'avenir.

Quels sont les principaux facteurs de réussite de l'action collective ?

Cette étude met en évidence plusieurs aspects déterminants pour la réussite d'une action collective, qui aident les participants à surmonter les obstacles et à accroître les avantages. Ils peuvent être divisés en quatre groupes, en fonction : 1) des caractéristiques des ressources concernées, 2) des caractéristiques du groupe tributaire de ces ressources, 3) du cadre institutionnel dans lequel s'inscrit la gestion des ressources, et 4) de la nature des liens entre le groupe d'une part, et les forces extérieures ou les autorités d'autre part. Le graphique 0.1 résume les avantages de l'action collective, les facteurs qui y font obstacle et ceux qui sont essentiels à sa réussite.

Caractéristiques du système de ressources

- Il ne peut pas y avoir d'action collective sans connaissance précise des ressources communautaires.
- L'action collective doit se fonder sur les limites géographiques des ressources environnementales ciblées (habitat naturel ou bassin versant, par exemple) et non sur les limites administratives.
- Pour motiver les participants et éviter que l'action s'essouffle, il faut que les activités menées et les ressources ciblées soient porteuses de résultats positifs visibles et d'avantages évidents.

Caractéristiques du groupe

- Il importe de comprendre le comportement des exploitants agricoles, dans la mesure où les activités de groupe reposent sur la confiance et la coopération. Le capital social (confiance, réseaux, dispositifs institutionnels de soutien, etc.) peut aider des individus à travailler en coopération. La bonne réputation, la confiance et la réciprocité peuvent favoriser une coopération plus poussée.
- Même si la confiance et l'action collective peuvent être plus faciles à mettre en place dans le cadre d'un groupe relativement restreint, un groupe fonctionnel de grande taille peut travailler de façon efficace et permettre d'éviter des coûts de transaction grâce à des économies d'échelle et de gamme plus importantes.
- L'hétérogénéité patrimoniale entre les membres peut être un facteur de démultiplication de leurs ressources, mais l'homogénéité des identités et des intérêts est importante pour faciliter les activités du groupe.

- Pour obtenir de meilleurs résultats, il est essentiel que les agriculteurs ou d'autres groupes intéressés (ONG, par exemple) jouent un rôle d'entraînement.
- Une communication efficace, notamment dans le cadre de rencontres en petit comité, est importante pour l'action collective.
- Les participants doivent partager les objectifs de l'action collective et en comprendre les enjeux.

Cadre institutionnel

- Il est essentiel, pour le succès d'une action collective, que le groupe puisse définir les règles de gestion au niveau local, car une solution toute faite risque de ne pas permettre de mobiliser les agriculteurs.
- Il importe que l'action collective soit adossée à des dispositifs de gouvernance sains, en particulier lorsque le groupe compte beaucoup de membres. Parfois, le fait de doter le groupe d'un statut juridique en bonne et due forme peut contribuer à faire émerger des institutions solides et renforcer l'assise financière.
- Des mécanismes de surveillance et de sanction sont généralement nécessaires pour éviter le parasitisme et le non-respect des règles.

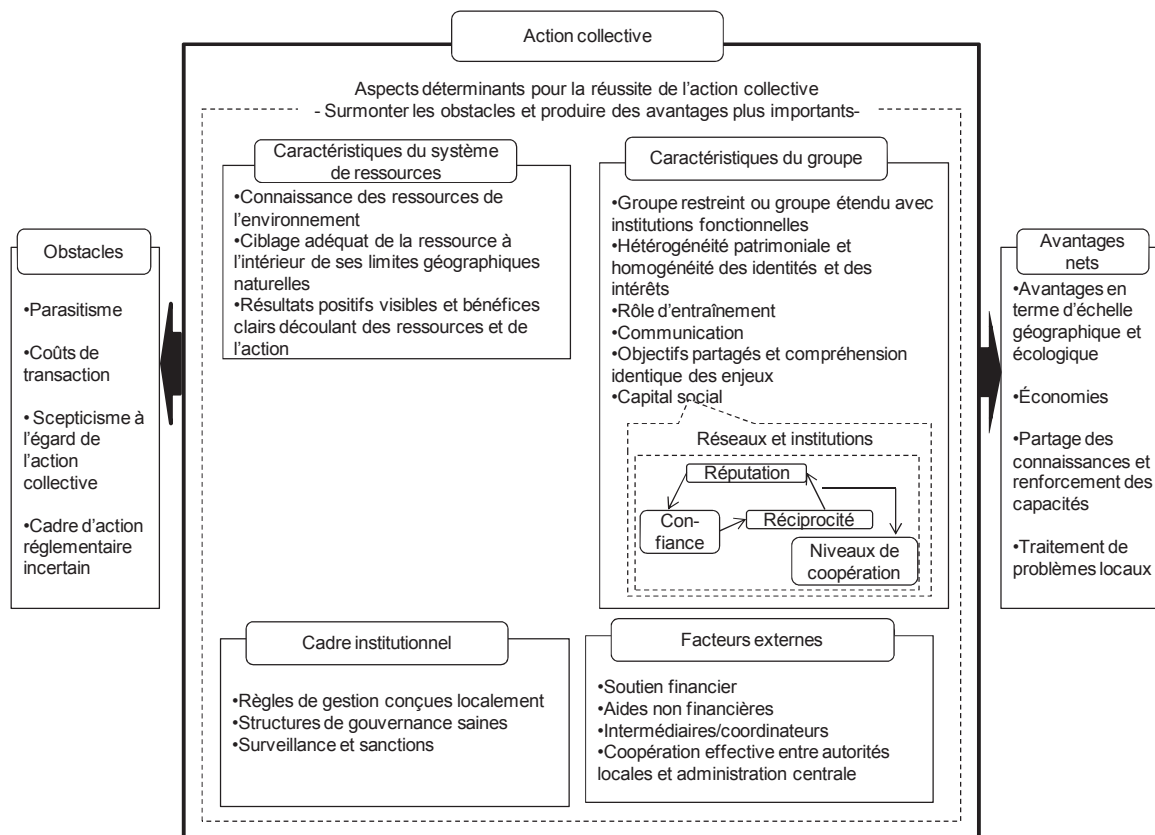
Facteurs externes

- Le soutien financier que peuvent lui apporter pouvoirs publics et acteurs non gouvernementaux est important pour l'action collective, tout particulièrement au cours de la phase de démarrage, où les coûts de transaction sont généralement plus élevés que ceux d'une action individuelle.

Les aides non financières, comme les conseils prodigués par les autorités locales, peuvent permettre de recenser les participants potentiels et d'encourager l'action collective. La recherche-développement, la technologie et l'innovation peuvent donner aux agriculteurs des moyens d'agir.

- Des intermédiaires et des coordonateurs (ONG, personnel chargé des programmes publics, centres de recherche, etc.) peuvent soutenir l'action collective en fournissant des informations sur les enjeux et les mesures publiques, en assurant la liaison entre les participants et en mettant à disposition des ressources tels que du personnel et des financements.
- Une coopération effective entre les autorités locales et l'administration centrale est importante pour promouvoir des actions collectives, car les premières connaissent généralement mieux les problèmes locaux, tandis que la seconde peut encourager ces actions au travers de programmes nationaux.

Graphique 0.1. Résumé des avantages de l'action collective, des facteurs qui y font obstacle et des facteurs essentiels à sa réussite



Quelles sont les politiques nécessaires pour promouvoir l'action collective ?

Les agriculteurs devraient s'employer à surmonter les obstacles à l'action collective par leurs propres moyens, mais dans certains cas, ils auront besoin pour ce faire de contributions extérieures : connaissances scientifiques, informations techniques ou aide financière. S'ils ne sont pas en mesure de mettre en place une action collective par leurs propres moyens, un soutien de la part des pouvoirs publics peut leur donner l'impulsion nécessaire, à condition que la somme des avantages de l'action collective l'emporte sur son coût.

Pour les pouvoirs publics, il peut être préférable dans certains cas de chercher à promouvoir la production de biens publics par l'action collective plutôt que par des mesures visant à faire agir les individus indépendamment les uns des autres. Ainsi, l'action collective peut être mieux adaptée au traitement de certains problèmes locaux d'environnement. En outre, elle peut permettre de réduire les coûts de transaction, notamment par rapport aux solutions consistant à mettre en place des systèmes d'échange de permis ou de crédits qui ciblent des atteintes à l'environnement ou la production d'avantages environnementaux. L'action collective est utile lorsqu'il est nécessaire de mobiliser des ressources détenues par différentes personnes et de s'attaquer à des difficultés locales et à des problèmes complexes aux multiples ramifications. Si le but est de traiter des problèmes agro-environnementaux sur lesquels les agriculteurs n'ont pas pris individuellement, les pouvoirs publics devraient sérieusement envisager des mesures faisant appel à l'action collective. Les principaux enseignements qui se dégagent de la présente étude sur le plan de l'action des pouvoirs publics sont au nombre de huit.

1. ***Des mesures de promotion de l'action collective devraient être sérieusement envisagées au stade de la conception des politiques.*** L'efficacité de l'action collective dans la gestion des biens publics et des externalités agro-environnementales peut en faire un instrument essentiel d'amélioration de l'environnement en agriculture. Les pouvoirs publics devraient faire plus pour la promouvoir au travers de leurs politiques lorsque les agriculteurs ne sont pas en mesure d'engager une action collective de leur propre initiative et que ses avantages l'emportent sur les coûts supplémentaires qu'elle induit.
2. ***Des approches globales sont nécessaires pour promouvoir l'action collective.*** Le comportement des agriculteurs est influencé non seulement par des facteurs externes (coûts financiers et en termes d'effort), mais aussi par des facteurs internes (habitudes et processus cognitifs) et des facteurs sociaux (normes sociétales et attitudes culturelles). Pour promouvoir l'action collective, des approches globales qui tiennent compte de ces facteurs s'imposent.
3. ***Il est important de soutenir l'action au départ, notamment financièrement.*** L'action collective induit de nouveaux coûts de transaction, notamment lors des premières phases. C'est pourquoi il peut être utile, pour la promouvoir, que les pouvoirs publics ou d'autres acteurs extérieurs lui apportent un soutien initial, notamment financier.
4. ***Une aide technique peut donner aux agriculteurs les moyens d'agir.*** Les connaissances scientifiques sont importantes pour gérer les ressources naturelles. Les pouvoirs publics et d'autres acteurs extérieurs peuvent apporter de telles connaissances et encourager la création de partenariats entre communautés agricoles et chercheurs.
5. ***Les politiques devraient établir des liens avec les réseaux sociaux et les dispositifs institutionnels.*** Les réseaux sociaux aident les agriculteurs à développer les actions collectives, ainsi qu'à échanger des informations et à mobiliser des ressources, sachant que les agriculteurs sont favorables à la coopération avec leurs voisins. Les dispositifs institutionnels (normes sociales et cultures, par exemple) ont une influence sur l'action collective. Ils devraient donc être reconnus en tant que ressources potentielles et pris en compte dans la conception des politiques.
6. ***L'intervention d'intermédiaires et de coordonnateurs est importante.*** Ceux-ci peuvent jouer un rôle clé en transmettant les connaissances locales, en veillant à ce que les personnes idoines soient associées à l'action et en rehaussant la coopération. Intermédiaires et coordonnateurs devraient être considérés comme une ressource potentiellement importante.
7. ***La coopération entre les collectivités locales et l'administration centrale est primordiale.*** Les autorités locales jouent souvent un rôle important dans la mesure où la plupart des actions collectives ciblent des problèmes locaux. La flexibilité est une condition nécessaire pour adapter les programmes à la situation locale. L'administration centrale est quant à elle en mesure d'apporter un soutien à plus grande échelle que les collectivités locales.
8. ***Il convient de consacrer davantage de travaux à l'évaluation du rapport coût-efficacité de l'action collective.*** Dès lors qu'un objectif environnemental a été défini, il faut s'employer à l'atteindre au moindre coût. Étant donné que l'action collective concerne des secteurs géographiques qui ne se limitent pas au périmètre d'une seule exploitation, la possibilité de produire au moindre coût des résultats à l'échelle d'un paysage devrait être étudiée. Or, il existe peu d'études comparatives ou quantitatives sur les résultats de l'action collective et d'autres politiques agro-environnementales.



Extrait de :
**Providing Agri-environmental Public Goods
through Collective Action**

Accéder à cette publication :
<https://doi.org/10.1787/9789264197213-en>

Merci de citer ce chapitre comme suit :

OCDE (2013), « Résumé », dans *Providing Agri-environmental Public Goods through Collective Action*, Éditions OCDE, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/9789264201378-2-fr>

Cet ouvrage est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE. Les opinions et les arguments exprimés ici ne reflètent pas nécessairement les vues officielles des pays membres de l'OCDE.

Ce document et toute carte qu'il peut comprendre sont sans préjudice du statut de tout territoire, de la souveraineté s'exerçant sur ce dernier, du tracé des frontières et limites internationales, et du nom de tout territoire, ville ou région.

Vous êtes autorisés à copier, télécharger ou imprimer du contenu OCDE pour votre utilisation personnelle. Vous pouvez inclure des extraits des publications, des bases de données et produits multimédia de l'OCDE dans vos documents, présentations, blogs, sites Internet et matériel d'enseignement, sous réserve de faire mention de la source OCDE et du copyright. Les demandes pour usage public ou commercial ou de traduction devront être adressées à rights@oecd.org. Les demandes d'autorisation de photocopier une partie de ce contenu à des fins publiques ou commerciales peuvent être obtenues auprès du Copyright Clearance Center (CCC) info@copyright.com ou du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) contact@cfcopies.com.