

Communication pour le colloque SFER des 20 et 21 juin 2018 à Montpellier

Politiques agricoles et alimentaires : trajectoires et réformes

Les bénéficiaires sociaux et environnementaux des systèmes agricoles et forestiers en France. Une analyse ostromienne¹

Version provisoire à finaliser

Marielle Berriet-Sollicec (CESAER, AgroSupDijon, INRA, Université Bourgogne Franche-Comté)

26, Bd Petitjean BP 87999 F-21079 Dijon Cedex / tel: + 33 (0)3 80 77 25 72

marielle.berriet-sollicec@agrosupdijon.fr

Christophe Déprés (Territoires, VetAgroSup)

christophe.depres@vet-agrosup.fr

Colas Chervier (CIRAD)

colas.chervier@cirad.fr

François Lataste (BRL Ingénierie, Nîmes)

francois.lataste@brl.fr

Denis Lépicier (CESAER, AgroSupDijon, INRA, Université Bourgogne Franche-Comté)

denis.lepicier@agrosupdijon.fr

Virginie Piguet (CESAER, AgroSupDijon, INRA, Université Bourgogne Franche-Comté)

virginie.piguet@inra.fr

Hai-Vu Pham (CESAER, AgroSupDijon, INRA, Université Bourgogne Franche-Comté)

hai-Vu.pham@agrosupdijon.fr

Mots clés : Ostrom, gouvernance, biens communs, développement rural, durabilité

Keywords: Ostrom, gouvernance, common goods, rural development, sustainability

JEL: Q18, H50, R58

¹ Cet article s'appuie sur un projet de recherche financé par l'Union Européenne : PEGASUS, contrat n°633814 du programme de recherche et d'innovation *Horizon 2020*.

Contexte de la recherche

Les débats de la précédente réforme de la PAC 2014-2020 avaient largement mobilisé les notions conjointes de biens publics (Cooper *et al.*, 2009) et de services écosystémiques (Braat et de Groot, 2012). L'idée était de relégitimer les soutiens publics à l'agriculture et de reconsolider les fondements d'une PAC, d'une part fortement remise en cause dans un contexte international et d'autre part interpellée par des représentants de la société civile n'acceptant plus ses effets sociaux et environnementaux négatifs.

Le programme européen PEGASUS vise à analyser concrètement le développement de pratiques agricoles et forestières valorisant les biens publics et les services écosystémiques. L'objectif est de caractériser ces pratiques et d'analyser les facteurs favorisant ou limitant leur mise en œuvre. Parmi l'ensemble de ces facteurs, il s'agit plus précisément de repérer l'influence relative de la PAC afin de proposer des pistes d'amélioration pour la prochaine réforme.

Cadre d'analyse retenu

Cherchant à appréhender de façon systémique et englobant les trajectoires de changement des pratiques agricoles et forestières, le cadre retenu est néo-institutionnel : il s'inspire des travaux d'Elinor Ostrom (Ostrom, 1990) et mobilise la notion de système socio-écologique SES (Mac Ginnis et Ostrom, 2014 ; Cox, 2014).

Afin d'intégrer les apports conjoints des deux notions de biens publics et de services écosystémiques, le consortium de recherche de PEGASUS propose le terme générique d'ESBO (Environmentally and Socially Beneficial Outcomes) pour désigner les bénéfices sociaux et environnementaux générés par les systèmes agricoles et forestiers étudiés (Dwyer *et al.*, 2015).

Une méthodologie reposant sur l'analyse d'études de terrain

L'objectif de PEGASUS est de rechercher les pistes de solution dans la diversité des initiatives conduites à l'échelle locale. La contribution de ce programme est d'explicitier les logiques du SES dans un contexte historique et géographique qu'il s'agira de définir très précisément.

34 études de cas ont ainsi été retenues en Europe dans les 10 pays partenaires du programme PEGASUS. Cet article restitue les résultats des 3 études menées en France et portant sur les pratiques forestières en pays de Langres, l'agropastoralisme dans le Parc National des Cévennes et les incitations à préserver la qualité et la quantité d'eau dans le périmètre de l'impluvium de Volvic.

Principaux résultats

Après avoir décrit et analysé les composantes et le fonctionnement des 3 systèmes socio-écologiques étudiés en France, l'article pointe, dans ces études de cas, cinq éléments communs qui peuvent être identifiés comme facteurs contribuant au développement d'ESBO :

- l'accès à des *connaissances nouvelles* (evidence based systems) croisant performances économiques et enjeux environnementaux mais aussi l'accès à des références/données pour le suivi des nouvelles pratiques (*relais par des centres de formation* ou des associations comme ProSilva dans le cas du développement des pratiques de gestion forestière en futaie irrégulière). Dans les Cévennes, la reconnaissance de la spécificité des zones de chênaies et de châtaigneraies pour les petits herbivores (productions de référence spécifiques sur ces systèmes agropastoraux) a permis l'assouplissement de certains critères d'octroi d'aides publiques de la PAC avec l'appui du Parc National des Cévennes. C'est ainsi que la zone de production du Pélardon a été retenue comme lieu d'expérimentation des pratiques agropastorales à l'échelle de l'Union Européenne afin de penser l'adaptation des aides publiques du 2nd pilier.

- l'existence de *médiateurs* : (1) à Volvic, l'implication d'une ingénieure de recherches de Vet-AgroSup a joué un rôle important pour diffuser les nouvelles connaissances, assurer un rôle de facilitation et de médiation (2) à Langres, un technicien forestier de l'ONF du secteur de la forêt d'Auberive a eu un rôle déterminant pour convertir la gestion du massif en futaie irrégulière (3) enfin, l'Entente interdépartementale Causses/Cévennes a assuré une fonction de médiation et de portage du dossier UNESCO qui reconnaît les pratiques agropastorales locales.

- une *vision prospective* comme celle de la société Danone à Volvic, acteur privé qui, souhaitant à moyen et long terme préserver la qualité de l'eau, privilégie à court terme un soutien financier indirect des initiatives locales (financement de piégeurs, participation à une CUMA locale ...) afin d'obtenir une confiance des agriculteurs indispensable pour mener des négociations. Il s'agit, dans ce cas de conjuguer court terme et long terme, intérêts publics et privés. Dans tous les cas, on note *l'importance de l'existence d'un intérêt économique pour les agriculteurs* pour induire des changements de pratiques. A Volvic, l'impulsion initiale est donnée par la volonté de lutter contre les campagnols terrestres, alors qu'un argumentaire reposant directement sur la diminution de la fertilisation et l'usage restreint des phytosanitaires n'aurait sans doute pas été opérant car associé à un risque de perte potentielle de revenus à court terme.

- *l'importance du dialogue et des processus de régulation* avec une gestion publique qui, quand ils s'avèrent opérants, sont gérés à plusieurs échelles notamment locale et régionale (Volvic) ou locale et internationale (Cévennes) et impliquent une diversité de parties prenantes privées et publiques.

- le rôle essentiel du *capital social* et de l'*impulsion du monde associatif* animé, par exemple, par les néoruraux des vallées cévenoles pour développer des pratiques innovantes et des conceptions renouvelées des liens entre l'agriculture et la forêt.

Quels enseignements en termes d'action collective dans les espaces ruraux et de place de la PAC dans ces évolutions ?

Les facteurs identifiés précédemment apparaissent importants pour la durabilité des systèmes agricoles et forestiers étudiés et l'encouragement de stratégies valorisant les BSE. Ils se révèlent dès lors comme autant de facteurs de compétitivité et de durabilité des activités agricoles et forestières, facteurs parfois latents qui sont révélés soit par une labellisation internationale (label UNESCO), soit par des revendications de la société locale (attachement des hauts-marnais à leur paysage forestier) ou des structures originales de gestion locale de la ressource en eau associant acteurs publics et privés (cas de Volvic).

Si l'intervention publique territoriale peut encourager leur « révélation » (Cévennes), en étant plus animateur que régulateur ou entrepreneur (Cooke, Morgan, 1998), les acteurs privés participent aussi de ce processus (cas de Volvic mais aussi des associations cévenoles). Dans tous les cas, quand les BSE sont encouragés, il existe une adaptation des dispositifs proposés par les pouvoirs publics au contexte local. Le cas des Cévennes et de la prise en compte des spécificités de l'agro-pastoralisme dans le calcul des aides de la PAC illustre bien cette transposition locale revendiquée par une entente interdépartementale soutenue par le Parc National.

Mais de façon générale, si on porte plus spécifiquement attention au rôle de la PAC dans les trois cas analysés, la PAC est soit inexistante (cas de la forêt de Langres et des pratiques forestières en futaie irrégulière), soit elle joue un rôle mineur (faible degré de contractualisation des mesures agro-environnementales à Volvic), voire ambigu (cas des Cévennes où la proratisation des aides de la PAC ont des conséquences néfastes sur la disparition d'éléments paysagers caractéristiques afin d'augmenter la superficie des surfaces productives éligibles).

La PAC, dans ses modalités actuelles peinent ainsi à intégrer les interactions territoriales complexes qui se jouent à l'échelle locale, en particulier parce que ces coordinations sont spécifiques et non explicitées. Elles contribuent de fait à l'atmosphère définie par Marshall (1890) quand il pointe l'importance des processus d'ambiguïté causale. Il serait illusoire de penser que des mesures européennes parviennent à intégrer la diversité des situations qui en résulte. Une prise de conscience des phénomènes d'ambiguïté causale de la production de BSE suppose en revanche d'intégrer dans les conceptions des politiques une nécessaire prise en compte de la dimension historique mais aussi la projection dans le futur et la capacité à envisager des effets d'anticipation et la vigueur des projets. Une telle conception de l'action publique passe par un lien étroit avec les acteurs locaux. L'anticipation des trajectoires de développement territoriaux, en particulier, peut se faire, de façon concertée, au travers par exemple de plans de développement pluri-annuels, fondés sur des objectifs et leviers d'action (cas des Plans de Développement Ruraux européens, déclinés à l'échelle régionale, ou encore des Contrats de Plan Etat-région français).

L'action publique territoriale peut dès lors être garante de la transmission et de la pérennisation des savoir-faire et pratiques favorables à la production de BSE. Ainsi, elle peut contribuer à maintenir un patrimoine et des ressources spécifiques régionales comme c'est le cas de certaines régions françaises qui ont créé des conservatoires régionaux des ressources génétiques. De telles initiatives peuvent s'avérer fructueuses si elles sont en lien avec la mobilisation de ces ressources par les acteurs. Enfin, l'action publique territoriale, garante du développement économique du territoire, a seule les possibilités d'empêcher certains effets néfastes, par exemple lorsqu'elle intervient pour éviter la sous production de facteurs limitants : c'est le cas dans des systèmes agropastoraux des Cévennes dont l'équilibre écologique est fragile et où la disparition d'une des composante (élevage transhumant, existence de pâturages naturels suffisants ...) peut déstabiliser tout un système socio-écologique.

Bibliographie

Addison, J.; Greiner, R., 2016. Applying the socio-ecological systems framework to the evaluation and design of payment for ecosystem service schemes in the Eurasian steppe. *Biodivers Conserv.* 25 (12), 2421-2440.

Bagnasco A., Trigilia C., 1988. La construction sociale du marché. Le défi de la Troisième Italie, Cachan, Ed. de l'ENS-Cachan.

Berkes F, Colding F and Folke C (eds), 2002. *Navigating Social-Ecological Systems: Building Resilience for Complexity and Change* Cambridge, Cambridge University Press.

Berriet-Sollicie.M. (dir). 2016. Production de biens publics en agriculture : quel accompagnement par la PAC ? Dijon : Educagri Editions.

Berriet-Sollicie, M. 1999. Les interventions décentralisées en agriculture. Essai sur la composante territoriale de la politique agricole. L'harmattan.

Berriet-Sollicie, M. ; Lataste, F.G., Déprès, C. ; Lépicier, 2015. French National Report. Deliverable. 3, Pegasus H2020 Project No 633814, London: IEEP

Berriet-Sollicie, M. ; Lépicier, D. Piguet, V., 2016. Landscape and biodiversity in context of strained agricultural and forestry competitiveness, Case study Report in Langres. FR1. Deliverable 4.1, Pegasus H2020 Project No 633814, London: IEEP

Brondizio, E. S., Vogt, N. D., Mansur, A. V., Anthony, E. J., Costa, S., Hetrick, S., 2016. A conceptual framework for analyzing deltas as coupled social-ecological systems: an example from the Amazon River Delta. *Sustain. Sci.* 11(4), 591-609.

Braat, L.C., de Groot, R., 2012. The ecosystem services agenda: bridging the worlds of natural science and economics, conservation and development, and public and private policy. *Ecosyst. Serv.* 1, 4-15.

Chevrier, C. ; Déprès, C., Michelin, Y. ; Perrot, E. , Pham, H.V., Private business and local collaborative watershed management: the case of Volvic in France. Case study Report in Volvic. FR2. Deliverable 4.1, Pegasus H2020 Project No 633814, London: IEEP

Cooke P. and Morgan K. *The associational economy: firms, regions and innovation.* Oxford University Press, 1998, 247 p.

- Cooper, T., Hart, K., Baldock, D., 2009. The Provision of Public Goods Through Agriculture in the European Union. Report Prepared for DG Agriculture and Rural Development, Contract No 30-CE-0233091/00-28, Institute for European Environmental Policy, London, http://www.ieep.eu/assets/457/final_pg_report.pdf.
- Cox, M., 2014. Applying a Social-Ecological System Framework to the Study of the Taos Valley Irrigation System. *Hum. Ecol.* 43, 311-324.
- Dwyer, J., Short, C., Berriet-Sollic, M., Lataste, F.G., Pham, H.V., Affleck, M., Courtney, P., Déprés, C., 2015. Public goods and Ecosystemic Services from agriculture and forestry: a conceptual framework. D1.1 PEGASUS Report, Project H2020 No 633814.
- Fisher, B., Turner, R.K., Morling, P., 2009. Defining and classifying ecosystem services for decision making. *Ecol. Econ.* 68, 643-653.
- Howe, C., Suich, H., Vira, B., Mace, G.M., 2014. Creating win-wins from trade-offs? Ecosystem services for human well-being: a meta-analysis of ecosystem service trade-offs and synergies in the real world. *Glob. Environ. Chang.* 28, 263–275.
- Knickel, K., Maréchal, A., 2018. Stimulating the social and environmental benefits of agriculture and forestry : an EU-based comparative analysis, *Land Use policy.* 73: 320-330.
- Lataste F.G., 2014, *Place et enjeux des biens publics dans la Politique agricole commune : les apports d'une lecture institutionnaliste*, Thèse de doctorat, Economie, Université de Bourgogne, Dijon, 350 p.
- Lataste, F.G., Berriet-Sollic, M., Trouvé, A., Dwyer, J. 2015. La notion de « biens publics » au secours de la Politique Agricole Commune ? *Revue Développement Durable et Territoire.* Vol. 6, n°1, <http://developpementdurable.revues.org/10714>
- Lataste, F.G., Pigué, V., 2016. Conservation of ancestral pastoral landscapes in the National Park Cévennes. FR3. Case study report D4.1, Pegasus H2020 Project No 633814.
- Maréchal, A., Baldock, D., Hart, K., Dwyer, J., Short, C., Pérez-Soba, M., Paracchini, M.L., Barredo, J.I., Brouwer, F., Polman, N., 2016. The PEGASUS conceptual framework. D1.2 PEGASUS Report, Project H2020 No 633814.
- Marshall, A. 1890. *Principles of Economics*. London, Macmillan
- McGinnis, M.D., Ostrom, E., 2014. Social-ecological system framework: initial changes and continuing challenges. *Ecol. Soc.* 19(2): 30.
- Ostrom, E., 1990. *Governing the commons – The Evolution of Institutions for collective action*. Cambridge University Press, Cambridge, 280 pp.
- Ostrom, E., 2005. *Understanding Institutional Diversity*. Princeton University Press, Oxford, 376 pp.
- Ostrom, E., Cox, M., 2010. Moving beyond panaceas: a multi-tiered diagnostic approach for social-ecological analysis. *Environ. Conserv.* 37(4): 451-463.
- Ostrom, E. 2009. A General Framework for Analyzing Sustainability of Social-Ecological Systems. *Science* 325 (5939): 419-22.
- Salais R., Storper M., 1993, *Les mondes de production. Enquête sur l'identité économique de la France*. Paris, Ed. de l'EHESS.
- Samuelson, P.A., 1954. The Pure Theory of Public Expenditure. *Rev. Econ. Stat.* 36, 387-389.

Slee, B., 2011. Innovation in Forest-related Territorial Goods and Services: an Introduction. In: Weiss, G., Pettenella, D., Ollonqvist, P., Slee, B. (Eds.) Innovation in Forestry Territorial and Value Chain Approaches. CABI Publications, Wallingford, pp. 118-130.

Storper M., Harrison B., 1992, Flexibilité, hiérarchie et développement régional: les changements de structure des systèmes productifs industriels et leurs nouveaux modes de gouvernance dans les années 1990, in Benko G. B., Lipietz A., eds., Les régions qui gagnent. Districts et réseaux: les nouveaux paradigmes de la géographie économique, Paris, PUF, 265-291.

Veltz P., 1996, Mondialisation, villes et territoires. Paris, PUF.

Williamson O. E., 1975, Markets and Hierarchies. Analysis and Antitrust Implications. New York, Free Press

Version provisoire à finaliser