

Chapitre 13

Étude de cas sur l'action collective : Pays-Bas¹

Ce chapitre présente l'Association Water, Land & Dijken composée d'agriculteurs et de non-agriculteurs, qui élabore des pratiques spécialement adaptées de conservation de la biodiversité (oiseaux prairiaux) et des paysages. Après une brève description de l'étude de cas, ce chapitre examine les biens publics agro-environnementaux fournis par l'action collective, le rôle des participants, les facteurs influant sur les résultats de l'action collective et les mesures prises par les pouvoirs publics pour soutenir l'action collective.

Les premières associations constituées par des exploitants pour conserver les terres agricoles aux Pays-Bas datent du début des années 1990. La place de choix donnée à l'écologie a valu à beaucoup d'entre elles l'appellation de « coopératives environnementales ». Il s'agissait initialement de passer un contrat général avec les pouvoirs publics englobant des aspects environnementaux tels que la biodiversité, les paysages et le patrimoine. Malgré les difficultés rencontrées au départ, les coopératives se sont multipliées vers la fin de la décennie. Outre la conservation des terres agricoles, leur priorité est allée plus particulièrement à la protection des oiseaux prairiaux. L'approche collective ayant été préconisée par le gouvernement néerlandais à la faveur du programme agro-environnemental instauré en 2000, le nombre de coopératives a encore augmenté. De vastes espaces sont visés, surtout dans les prairies des basses terres du nord et de l'ouest du pays. Il existe aujourd'hui 150 groupes régionaux, qui rassemblent plus de 10 000 agriculteurs et couvrent plus de la moitié de la campagne néerlandaise. Ces groupes entendent avant tout protéger les oiseaux des prairies, les terres arables et les caractéristiques des paysages. Ils s'inscrivent dans une démarche citoyenne qui va au-delà des seuls agriculteurs et donnent une large définition du développement rural, englobant le tourisme rural et l'initiation au monde agricole. L'expérience aidant, beaucoup ont obtenu un agrément dans le cadre du nouveau programme agro-environnemental néerlandais.

13.1. Bref aperçu

L'étude porte ici sur l'association Water, Land & Dijken (WLD) dans la zone de Laag Holland (Basse Hollande). WLD, les pouvoirs publics et divers acteurs non gouvernementaux unissent leurs efforts pour protéger les oiseaux prairiaux.

Zone visée : Laag Holland

La zone de Laag Holland (Basse Hollande), paysage ouvert exceptionnel emblématique des Pays-Bas, se situe au nord d'Amsterdam entre la côte de la mer du Nord et la digue de l'IJsselmeer (ancienne mer intérieure). Des prairies tourbeuses humides et hygrophiles coexistent de façon caractéristique avec des polders. Les premières prospèrent sur des marécages dont l'existence remonte à plus de dix siècles ; les seconds, gagnés sur des lacs asséchés au XVII^e siècle à l'aide de moulins à vent, se trouvent aujourd'hui trois ou quatre mètres au-dessous du niveau de la mer.

Les terres y sont principalement consacrées à l'élevage. La zone de Laag Holland compte environ 1 000 exploitations couvrant 32 000 ha de terres, dont 22 000 ha de prairies. Par rapport aux moyennes néerlandaises (et aux représentations du secteur à l'étranger), les pratiques sont relativement peu intensives dans la Laag Holland ; le facteur de densité se situe, en moyenne, entre 1.0 et 1.5 unité de gros bétail par hectare et va de pair avec de faibles apports d'engrais chimiques, en partie parce que les sols tourbeux sont « naturellement » riches en éléments nutritifs.

Dans les prairies tourbeuses, les modes de production n'ont guère changé depuis le Moyen Âge. Des champs relativement petits, où la nappe phréatique est proche de la surface, sont entourés de masses d'eau et de roselières. Beaucoup de terres, représentant 1 500 hectares, sont accessibles uniquement par bateau. Comme la grande majorité du bétail pâture librement, étant donné par ailleurs le morcellement en petites parcelles et la faible profondeur de la nappe, l'agriculture exige beaucoup de main-d'œuvre. Aussi l'économie agricole est-elle en perte de vitesse, surtout dans un contexte marqué par les faibles recettes du secteur laitier. D'après les estimations, la production de lait coûte 15 à 25 % de plus que la moyenne nationale. En conséquence, les revenus agricoles restent à la traîne, le rythme d'abandon s'accélère et la région a « perdu » des quotas laitiers depuis l'instauration du régime en 1983.

Les polders se distinguent cependant par une plus grande variété d'activités agricoles du fait que leur mise en valeur est plus récente. Les conditions de production y sont favorables et, en plus des prairies, ils se prêtent aussi bien aux grandes cultures qu'à l'horticulture.

Bien publics fournis par l'action collective

La zone de Laag Holland regorge d'atouts qui présentent un intérêt public : paysages attrayants, nombreux sites de patrimoine culturel et biodiversité d'une grande richesse (aux oiseaux prairiaux, oiseaux des marais et échassiers s'ajoutent des formes végétales singulières comme les prairies de fauche humides, les landes et les tourbières). Elle est d'ailleurs visitée chaque année par des milliers de touristes, nationaux et internationaux. La région englobe des espaces classés à plusieurs titres : paysage national, deux sites du patrimoine mondial de l'UNESCO, sites patrimoniaux d'importance nationale, réseau écologique national, zone défavorisée, site Natura 2000, zone de ravitaillement pour les oies, zone tampon nationale et zone de protection des sols.

Les biens publics ci-dessous sont fournis collectivement par de nombreux acteurs dans cette zone riche en ressources :

- oiseaux prairiaux ;
- oies et canards siffleurs en hivernage ;
- gestion écologique des accotements routiers et des digues ;
- dragage écologique des fossés ; et
- stages à la ferme pour les écoliers.

Les oiseaux prairiaux sont plus particulièrement étudiés ici car leur préservation est au cœur de l'action collective menée dans la zone de Laag Holland.

Oiseaux prairiaux

La zone de Laag Holland, notamment dans la partie occupée par des prairies tourbeuses, est réputée pour ses oiseaux nicheurs. La densité de couples reproducteurs est l'une des plus fortes aux Pays-Bas. En 2006, 15 780 couples reproducteurs d'échassiers (80 pour 100 ha) ont été dénombrés dans cette zone (Scharringa et Van 't Veer, 2008). Après une augmentation dans les années 1990, on a constaté une légère diminution pendant la première décennie du siècle. La densité va de 51 pour 100 ha sur les terres agricoles ordinaires à 85 pour 100 ha sur les terres relevant d'un contrat agro-environnemental, et elle atteint 114 pour 100 ha dans les réserves naturelles gérées par des agriculteurs. La préservation de la barge à queue noire (*Limosa limosa*) revêt une importance particulière. La zone de Laag Holland accueille 4 675 couples reproducteurs de cette espèce (23 pour 100 ha), soit plus de 10 % des effectifs à l'échelle du pays et 5 % à l'échelle de l'Europe.

En 2010, une opération de protection a été menée pour 9 236 nids, avec un pourcentage d'éclosion de 75 %. La protection passe pour l'essentiel par des contrats agro-environnementaux, et de façon plus marginale par des efforts non rémunérés (mais coordonnés). Le programme agro-environnemental en faveur des oiseaux prairiaux fait intervenir 432 personnes sur une superficie de 10 360 hectares pour un montant de 1.8 million EUR, soit 24 ha et 4 131 EUR par participant. Il comprend un volet facilement réalisable (mesures « vert clair ») représentant 77 % de la zone et 39 % du budget, et un volet plus rigoureux (mesures « vert foncé ») représentant 23 % de la zone et 61 % du budget.

13.2. Action collective

Acteur principal : l'association Water, Land & Dijken

Les oiseaux prairiaux arrivent en tête des biens publics fournis par les coopératives agricoles régionales du pays, qui sont au nombre de 150 environ. L'accent est mis ici sur l'une d'entre elles, l'association Water, Land & Dijken (WLD). Des agriculteurs (et souvent des particuliers) s'organisent au niveau régional pour œuvrer à la protection de la nature, parfois dans l'optique plus large du développement durable. Les autorités néerlandaises encouragent ces initiatives qui jouent localement un rôle moteur appréciable dans le développement rural et l'« autorégulation » du secteur agricole.

L'association WLD s'est constituée en personne morale en 1997 pour officialiser la coopération établie entre les agriculteurs et les défenseurs de l'environnement. Elle entend valoriser et promouvoir la Laag Holland, notamment par la protection des oiseaux prairiaux, dans l'intérêt de tous les habitants de la zone. Cette association compte 650 membres, dont 500 agriculteurs. Avec le concours de 620 bénévoles pour les activités concrètes de protection, elle intervient sur 55 000 ha de terres agricoles, soit environ 50 % de la superficie de la zone de Laag Holland. Le pourcentage de terres visées est faible dans la partie occupée par les nouveaux grands polders, du fait que ceux-ci ne peuvent bénéficier du soutien agro-environnemental ni du soutien aux zones défavorisées. En revanche, il va jusqu'à 95 % pour les terres tourbeuses. L'éventail de ses activités a fait de l'association une plaque tournante régionale pour le développement rural et un interlocuteur de poids dans les échanges de vues avec les pouvoirs publics. Il s'agit notamment des activités ci-dessous.

- Coordination générale de la conservation des terres agricoles : préparation des plans de conservation et obtention de contrats agro-environnementaux pour les oiseaux prairiaux, ainsi que pour les oies et canards siffleurs en hivernage, et gestion des caractéristiques botaniques des prairies et des paysages.
- Formation et éducation : perfectionnement des compétences en matière de conservation et échange de connaissances.
- Amélioration d'autres services écosystémiques : surveillance et protection de l'hirondelle rustique, gestion des accotements routiers, etc.
- Élaboration et négociation d'accords satisfaisants avec les agriculteurs dans les zones de conservation achetées par des organismes de protection de la nature (environ 4 000 ha), où les programmes agro-environnementaux ne s'appliquent généralement pas.
- Promotion et renforcement d'autres aspects du développement rural : tourisme rural, initiation au monde agricole destinée aux élèves du primaire et au grand public de manière à recréer un lien entre l'agriculture et la société civile, activités de construction respectueuses des paysages, et valorisation de formes innovantes d'entrepreneuriat.
- Recherche de nouvelles modalités de financement pour le développement rural, et plus particulièrement pour la conservation des terres agricoles, passant par la mobilisation de fonds privés.

Mécanisme de l'action collective

L'association WLD, la province de Hollande-Septentrionale et divers acteurs non gouvernementaux, notamment des agriculteurs, des bénévoles et des organismes de protection

de la nature, travaillent ensemble pour protéger les oiseaux prairiaux dans la zone de Laag Holland. Le tableau 13.1 donne une vue synthétique des rôles respectifs.

Tableau 13.1. Rôle des différents acteurs dans la protection des oiseaux prairiaux

WLD	Autorités provinciales (province de Hollande-Septentrionale)	Autres acteurs non gouvernementaux			
<ul style="list-style-type: none"> • Négocier avec les agriculteurs pour concilier leurs intérêts avec les impératifs écologiques. • En qualité de coordinateur régional de la conservation : élaborer une carte régionale indiquant la « mosaïque » de gestion (modes d'utilisation des prairies) pour les oiseaux prairiaux. • Convaincre les agriculteurs de participer au programme. • Coordonner les travaux de protection sur le terrain : encadrement local et rôle de relais et de conseil pour les agriculteurs. • Mettre en œuvre un protocole ad hoc relatif aux bonnes pratiques de conservation que doit respecter chaque agriculteur intéressé. • Assurer la coordination avec 650 bénévoles pour la protection des nids. • Passer des contrats individuels avec les agriculteurs intéressés pour la redistribution de fonds provenant de l'organisme payeur néerlandais. • Organiser l'information et la formation concernant la protection des oiseaux prairiaux afin d'améliorer les compétences professionnelles des agriculteurs en matière d'écologie. 	<table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tr> <td data-bbox="608 459 978 1140"> <ul style="list-style-type: none"> • Définir les zones prioritaires et les objectifs à réaliser pour la protection des oiseaux prairiaux dans un plan agro-environnemental régional. • Inclure dans ce même plan des règles visant à maintenir la qualité de la gestion des oiseaux prairiaux. • Exiger du coordinateur régional de la conservation qu'il conçoive une « mosaïque » de gestion pour assurer une protection efficace. • Demander à l'organisme payeur néerlandais de retenir exclusivement les demandes conformes au plan régional. • Prendre en charge le suivi des résultats en matière de conservation. </td> </tr> <tr> <td data-bbox="608 1140 978 1187" style="text-align: center;">Autorités nationales</td> </tr> <tr> <td data-bbox="608 1187 978 1653"> <ul style="list-style-type: none"> • <i>Organisme payeur néerlandais¹</i>: vérifier que les demandes individuelles de contrats agro-environnementaux sont conformes au plan de gestion régional élaboré par les autorités provinciales. Exécuter les paiements agro-environnementaux. • <i>Autorité de sécurité des aliments et des produits de consommation</i> : contrôler l'application du programme par des inspections ciblées sur place. </td> </tr> </table>	<ul style="list-style-type: none"> • Définir les zones prioritaires et les objectifs à réaliser pour la protection des oiseaux prairiaux dans un plan agro-environnemental régional. • Inclure dans ce même plan des règles visant à maintenir la qualité de la gestion des oiseaux prairiaux. • Exiger du coordinateur régional de la conservation qu'il conçoive une « mosaïque » de gestion pour assurer une protection efficace. • Demander à l'organisme payeur néerlandais de retenir exclusivement les demandes conformes au plan régional. • Prendre en charge le suivi des résultats en matière de conservation. 	Autorités nationales	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Organisme payeur néerlandais¹</i>: vérifier que les demandes individuelles de contrats agro-environnementaux sont conformes au plan de gestion régional élaboré par les autorités provinciales. Exécuter les paiements agro-environnementaux. • <i>Autorité de sécurité des aliments et des produits de consommation</i> : contrôler l'application du programme par des inspections ciblées sur place. 	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Agriculteurs</i> : Adresser à l'organisme payeur néerlandais une demande de participation au plan de gestion régional. Signer un accord avec WLD concernant le plafonnement et la redistribution d'une partie des paiements. Mettre en œuvre les mesures de protection des oiseaux (utilisation adaptée des prairies). • <i>Bénévoles</i> : 650 bénévoles viennent en aide aux agriculteurs pour repérer, marquer, enregistrer et protéger les nids. • <i>Organisations régionales supervisant la conservation des terres agricoles</i> : veiller aux intérêts des organisations locales affiliées et contribuer à créer des conditions propices à la promotion des biens publics. • <i>Organismes de protection de la nature</i> : acheter et mettre en location environ 4 000 ha de prairies, dont la plus grande partie ne peut bénéficier du programme agro-environnemental. • <i>Groupes de gestion de la faune</i> : réguler localement les prédateurs des oiseaux prairiaux (rôle incombant notamment aux chasseurs). • <i>Groupes de défense des oiseaux prairiaux</i> : envisager au niveau local les pratiques de gestion à retenir pour l'utilisation des prairies et la lutte contre les prédateurs.
<ul style="list-style-type: none"> • Définir les zones prioritaires et les objectifs à réaliser pour la protection des oiseaux prairiaux dans un plan agro-environnemental régional. • Inclure dans ce même plan des règles visant à maintenir la qualité de la gestion des oiseaux prairiaux. • Exiger du coordinateur régional de la conservation qu'il conçoive une « mosaïque » de gestion pour assurer une protection efficace. • Demander à l'organisme payeur néerlandais de retenir exclusivement les demandes conformes au plan régional. • Prendre en charge le suivi des résultats en matière de conservation. 					
Autorités nationales					
<ul style="list-style-type: none"> • <i>Organisme payeur néerlandais¹</i>: vérifier que les demandes individuelles de contrats agro-environnementaux sont conformes au plan de gestion régional élaboré par les autorités provinciales. Exécuter les paiements agro-environnementaux. • <i>Autorité de sécurité des aliments et des produits de consommation</i> : contrôler l'application du programme par des inspections ciblées sur place. 					

1. Organisme officiel habilité à distribuer les paiements, notamment les contributions de l'UE.

La mise en œuvre du programme par l'association WLD touche de près les exploitations, ce qui accroît sensiblement leur participation. Par exemple, WLD passe des contrats avec les agriculteurs intéressés, au cas par cas, pour prélever et redistribuer une part donnée des montants qui leur sont versés par l'organisme payeur national. Les montants ainsi prélevés servent à financer : 1) des paiements axés sur les résultats (en fonction du nombre de nids

protégés) ; et 2) des contrats de conservation privés, en particulier des mesures de dernière minute. Par exemple, lorsqu'un champ sur le point d'être fauché abrite encore de nombreux oiseaux, WLD peut convenir avec l'agriculteur de différer l'opération.

Par ailleurs, WLD collabore étroitement avec les collectivités territoriales. Les compétences agro-environnementales de l'État néerlandais ont été déléguées aux autorités provinciales. Depuis 2011, dans le prolongement de cette décentralisation et de la révision du programme agro-environnemental, les coordinateurs régionaux et les associations d'agriculteurs peuvent être officiellement agréés pour prendre part à la mise en œuvre du programme. WLD a obtenu cet agrément en 2011. L'association WLD (en obligeant les agriculteurs à se conformer au plan de gestion régional) et la province (par ses règles de mise en œuvre) donnent des orientations claires concernant les aspects qualitatifs et les points d'application des mesures agro-environnementales.

13.3. Facteurs influant sur l'action collective

La coopération ne fait guère partie des pratiques traditionnelles dans la zone de Laag Holland ; dans le passé, chaque agriculteur acheminait lui-même ses produits (souvent par bateau) vers les marchés et commerces desservant Amsterdam non loin de là. En outre, les agriculteurs de la région ont toujours été relativement indépendants et hostiles à l'intervention des pouvoirs publics. Malgré ces obstacles, l'association pour la conservation des terres agricoles figure aujourd'hui parmi les exemples de réussite aux Pays-Bas. Les principaux facteurs en jeu sont classés succinctement comme suit dans le tableau 2 : 1) caractéristiques du système de ressources (Laag Holland et oiseaux prairiaux) ; 2) caractéristiques du groupe tributaire de ces ressources ; 3) cadre institutionnel dans lequel s'inscrit la gestion des ressources ; et 4) facteurs externes (nature des liens entre le groupe et les autorités, par exemple). Beaucoup des facteurs récapitulés ci-dessous se rapportent bien plus aux grandes étendues de prairies tourbeuses de la Laag Holland qu'aux nouveaux polders, où la densité d'oiseaux, et le nombre de membres de WLD, sont beaucoup plus faibles.

Tableau 13.2. Facteurs influant sur l'action collective (cas étudié aux Pays-Bas)

1) Caractéristiques du système de ressources	2) Caractéristiques du groupe
<ul style="list-style-type: none"> • Grave problème de ressources • Longue tradition de protection de la nature dans la zone • Proximité des grandes villes 	<ul style="list-style-type: none"> • Esprit d'indépendance des agriculteurs • Prise en main au niveau local
3) Cadre institutionnel	4) Facteurs externes
<ul style="list-style-type: none"> • Préexistence d'une coopérative environnementale locale 	<ul style="list-style-type: none"> • Fragilité économique et nécessité d'une forme de commercialisation collective • Décentralisation

Caractéristiques du système de ressources

- *Grave problème de ressources* : la diminution observée des effectifs d'oiseaux prairiaux, en dépit des efforts de conservation, et les reproches généralement formulés à l'encontre des mesures agro-environnementales ont conduit à penser qu'il fallait une coordination régionale soutenue pour protéger des espèces et des populations d'oiseaux qui transcendaient les limites des exploitations. Face à d'autres défis environnementaux, l'approche régionale (inter-exploitations) était jugée efficace (voir, par exemple, Franks et McGloin, 2007). L'état critique des ressources et l'espoir placé dans l'approche régionale sont les deux facteurs qui ont incité les acteurs concernés à agir de manière collective.

- *Longue tradition de protection de la nature* : dès les années 1930, des organismes de protection de la nature ont commencé à acheter des terres pour y créer des réserves naturelles. La valeur attachée à la biodiversité étant directement liée au pâturage, les terres ont été majoritairement louées à des exploitants locaux. Les agriculteurs perçoivent donc depuis longtemps l'intérêt public associé à leur région. Malgré une certaine désaffection au profit d'autres parties du pays offrant de meilleures perspectives de production, ceux qui restent sont fiers de leur région et attachés à sa spécificité. Aussi une approche concertée des biens collectifs paraît-elle devoir faire le lien entre l'agriculture, la protection de la nature et la société civile (Renting et Van der Ploeg, 2001).
- *Proximité des grandes villes* : la situation géographique de la zone, à proximité d'Amsterdam et d'autres grandes villes, a deux conséquences.
 - Depuis les années 1970, le nombre d'habitants non agriculteurs qui achètent des biens et gèrent des superficies de plus en plus grandes tend à augmenter. La zone n'en a cependant pas toujours tiré profit. L'effort engagé pour impliquer ces acteurs dans une démarche régionale et mieux les sensibiliser est une manière de sauvegarder les atouts et le « capital écologique » de la zone (De Rooij et al., 2010).
 - Beaucoup d'agglomérations se sont considérablement étendues ces dernières décennies. L'action collective et la priorité donnée aux atouts régionaux apparaissent comme des moyens d'enrayer l'expansion urbaine.

Caractéristiques du groupe

- *Esprit d'indépendance des agriculteurs* : pour les agriculteurs, il est préférable que la gouvernance soit confiée à un organisme représentatif de leur milieu, proche d'eux et gérant les affaires à leur manière.
- *Prise en main au niveau local* : depuis la fin des années 1970, un groupe de jeunes agriculteurs compétents, motivés et respectés développe des idées pour l'avenir et essaie de peser sur les politiques publiques.

Cadre institutionnel

- *Existence d'une coopérative agro-environnementale locale* : les agriculteurs ayant considéré que les premiers plans agro-environnementaux régionaux rendus publics au début des années 1980 n'étaient pas suffisamment adaptés à leur situation particulière, l'action collective a pris le relais. Un début de partenariat à petite échelle a été ainsi établi en 1981 entre des agriculteurs et des écologistes, sous le nom de Samenwerkingsverband Waterland. Pendant de nombreuses années, ce partenariat a permis d'acquérir un savoir-faire régional et de coordonner des activités (non rémunérées) de protection des oiseaux prairiaux en veillant à ce que les besoins locaux soient pris en compte dans l'élaboration des plans agro-environnementaux néerlandais. Il a ensuite donné lieu à l'association WLD.

Facteurs externes

- *Fragilité économique et nécessité d'une forme de commercialisation collective* : les capacités régionales de production agricole sont limitées, tout comme les perspectives de revenus de la production primaire. D'où l'idée d'élargir la base économique de l'agriculture. Étant donné que le programme agro-environnemental pour la région couvre une partie seulement des biens publics disponibles, il apparaît de plus en plus

évident que la commercialisation des biens ruraux a tout à gagner d'une démarche collective. L'association sert donc de cadre à une coopération entre producteurs, selon un modèle déjà ancien dans l'agriculture néerlandaise (mais pas dans cette partie du pays).

- *Décentralisation* : le mouvement de décentralisation des compétences en matière de protection de la nature et de développement rural a favorisé l'émergence au niveau régional de types d'auto-organisation et d'autorégulation qui donnent toute leur place aux coopératives. On peut y voir un nouveau mode d'administration rurale inscrit dans un cadre institutionnel inédit (Wiskerke et al., 2003).

13.4. Rapport coût-efficacité de l'action collective

Rien ne permet d'affirmer que l'action collective présente un meilleur rapport coût-efficacité que des démarches individuelles pour la fourniture de biens publics aux Pays-Bas. Cependant, de façon générale, elle apporte sans doute de meilleurs résultats, bien qu'elle puisse – sous sa forme actuelle – entraîner des coûts supplémentaires.

- *Avantages* : selon toute probabilité, l'action collective va donner de meilleurs résultats en termes de populations d'oiseaux. Même si les éléments scientifiques font défaut, les arguments suivants peuvent être avancés :
 - il apparaît de plus en plus qu'une approche individuelle et générale de la protection des oiseaux ne saurait guère avoir d'effet, et une approche régionale ciblée faisant appel à une mosaïque de gestion fine (modes d'utilisation des prairies) devrait être plus concluante (Oerlemans et al., 2007) ;
 - l'approche régionale et l'existence d'un organisme de protection de la nature géré par les agriculteurs et proche d'eux favorisent une plus large participation à l'action menée, et donnent ainsi une plus grande portée à la protection ciblée ;
 - les initiatives de WLD en matière d'information et de sensibilisation contribuent à faire mieux comprendre les besoins écologiques et à assurer une gestion plus professionnelle ;
 - les efforts déployés par un grand nombre de bénévoles, et ce grâce à une coordination régionale, sont primordiaux pour que la protection donne des résultats ;
 - WLD emploie cinq coordinateurs de terrain régionaux qui permettent d'affiner la gestion pendant la période de reproduction ; et
 - même si WLD ne joue aucun rôle dans les inspections officielles sur place (ces inspections sont effectuées par l'autorité de sécurité des aliments et des produits de consommation), la présence de coordinateurs de terrain assure un niveau élevé de conformité avec les exigences du projet.
- *Coûts* : telles qu'elles sont actuellement conçues, les mesures agro-environnementales des Pays-Bas se prêtent mal à une application économiquement rationnelle. Tout d'abord, la mise en œuvre représente 40 % de l'ensemble des dépenses liées au programme agro-environnemental néerlandais. Dans le total des paiements, 5 % vont aux coopératives régionales au titre de la coordination, et les frais généraux de l'organisme payeur néerlandais absorbent une part estimée à 35 % environ. Les 60 % restants sont versés aux agriculteurs. Cependant, une augmentation des frais administratifs de plus de 5 % serait à prévoir si la coordination régionale assurée par les coopératives relevait des pouvoirs publics. Ensuite, la complexité des mesures et

le caractère non officiel des coopératives régionales entraînent des coûts relativement élevés. De l'avis général, le rapport coût-efficacité du programme agro-environnemental néerlandais serait meilleur si sa conception était simplifiée et si sa mise en œuvre était transférée à la région.

13.5. Politiques publiques en faveur de l'action collective

Dans les années 1990, l'État néerlandais a envisagé de déléguer, par contrat, la fourniture de certains biens et services publics à des coopératives régionales. Un soutien exceptionnel a donc été accordé aux coopératives pour leur permettre d'améliorer leurs compétences organisationnelles et de présenter des « offres » aux autorités nationales et provinciales.

De 2000 à 2009, des attributions formelles ont été données aux coopératives régionales dans le cadre de la révision du programme agro-environnemental néerlandais.

- De 2000 à 2003, les coopératives ont pu se porter candidates au titre du programme agro-environnemental néerlandais et en être les bénéficiaires finales. Elles avaient la faculté de passer des contrats individuels avec les agriculteurs, concernant la nature et la rémunération des mesures agro-environnementales, dès lors que les objectifs fixés (nombre d'oiseaux ou de végétaux à protéger) étaient atteints.
- En 2003, la Commission européenne a interdit aux Pays-Bas de procéder ainsi pour mettre en œuvre le programme, pour les raisons suivantes : 1) les coopératives agissaient en pratique comme des organismes de paiement régionaux, mais sans être habilitées à cet effet ; et 2) d'après les recommandations de la Commission, les paiements devaient être directement liés aux mesures prises et non aux résultats obtenus.
- De 2003 à 2009, les coopératives ont pu maintenir leur partenariat avec l'État et continuer à passer des contrats individuels avec les agriculteurs, à condition toutefois que le contrat collectif corresponde exactement à la somme des contrats individuels quant à la nature des mesures agro-environnementales. En outre, l'organisme payeur néerlandais effectuait les versements non plus aux coopératives, mais directement aux agriculteurs concernés. Pour plus de souplesse, certaines coopératives du pays ont opté pour un modèle de plafonnement et de redistribution des paiements fondé sur un accord « privé » avec leurs membres.
- Pendant cette dizaine d'années, l'État néerlandais a rémunéré les coopératives au titre de la coordination et de la formation, en fonction du nombre d'hectares visés par l'action collective. Les paiements correspondants ont été intégralement financés sur le budget national et distincts de l'application du programme agro-environnemental cofinancé par l'Union européenne (en vertu duquel les agriculteurs participants étaient rémunérés par l'organisme payeur néerlandais).

En 2010, la révision du programme agro-environnemental néerlandais a mis fin au partenariat contractuel avec les coopératives. En conséquence, celles-ci ne jouent plus aucun rôle officiel dans l'application du programme agro-environnemental. La première raison justifiant la réforme se rapportait aux difficultés à prévoir pour les coopératives s'il leur incombait de faire respecter les obligations relatives aux bonnes conditions agricoles et environnementales (BCAE), auxquelles est subordonné tout paiement relevant du budget de l'UE. La seconde raison tenait à la charge administrative entraînée par d'éventuels changements apportés par un seul agriculteur, mais influant sur le contrat collectif dans son ensemble. Toutefois, dans bien des cas, la coordination régionale est assumée par des associations d'agriculteurs pour la protection des oiseaux prairiaux. Beaucoup de provinces permettent à ces associations d'établir les plans de gestion à l'échelle régionale et de donner

ainsi des orientations concernant la nature et les points d'application des mesures de protection dans les exploitations. Dans le cadre du nouveau programme, le gouvernement néerlandais accorde une rémunération pour cette tâche non officielle et, de manière distincte, pour plusieurs autres services (comme la formation) rendus par les coopératives régionales.

Dans l'optique d'une nouvelle mouture de la Politique agricole commune (PAC), en 2014, qui devrait continuer à réorienter le soutien vers les biens et services publics et non plus vers la production, le gouvernement néerlandais considérant par ailleurs que des groupements régionaux sont bien placés pour fournir ces biens et services, le ministère de l'Économie, de l'Agriculture et de l'Innovation (EL&I) a lancé des « projets pilotes PAC » dans quatre régions, dont un dans la Laag Holland (pour la période 2011-13). Il s'agit de poursuivre l'expérimentation relative à la fourniture collective de services (en termes d'efficacité et de coût), en cherchant à voir si des enseignements peuvent être tirés à l'échelle régionale et en étudiant les possibilités d'élaborer des « modèles » utiles pour une approche collective conforme à la future PAC.

Les propositions de la Commission européenne pour la PAC 2014-2020 présentées en octobre 2011 prennent formellement en considération l'action collective, en faisant des « groupements d'agriculteurs » des candidats et bénéficiaires potentiels au titre du volet agro-environnemental du soutien au développement rural (CE, 2011). Elles mentionnent également d'autres possibilités de soutien de l'UE à des actions menées en coopération, compte tenu notamment des frais d'organisation encourus. L'association WLD se réjouit de ces possibilités et réfléchit actuellement sur :

- les perspectives qui s'offrent en pratique ; et
- l'accès des coopératives régionales aux paiements du premier pilier de la PAC (soutien direct), dès lors qu'une part de 30 % du budget est réservée aux mesures environnementales. Les coopératives pourraient également jouer un rôle important dans le développement d'une « fourniture collective » efficace.

Note

1. Cette étude de cas a été élaborée par Paul Terwan.

Références

- CE (Commission européenne) (2011), Proposition de Règlement du Parlement européen et du Conseil relatif au soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader), COM(2011)627 final/2, Bruxelles.
- De Rooij, S., P. Milone, J. Tvrdoňová et P. Keating (2010), *Endogenous Development in Europe*, COMPAS, Leusden, Pays-Bas.
- Franks, J. R. et A. McGloin (2007), « Environmental Co-operatives as Instruments for Delivering across-farm Environmental and Rural Policy Objectives: Lessons for the UK », *Journal of Rural Studies*, vol. 23.
- Oerlemans, N., J.A. Guldemond et A. Visser (2007), *Role of Farmland Conservation Associations in Improving the Ecological Efficacy of a National Countryside Stewardship Scheme, Ecological Efficacy of Habitat Management Schemes* (résumé en anglais), Background report No. 3. Wageningen, Statutory Research Tasks Unit for Nature and the Environment.
- Provincie Noord-Holland (2011), *Natuurbeheerplan 2012 Noord-Holland*, Provincie Noord-Holland, Haarlem.
- Renting, H. et J.D. van der Ploeg (2001), « Reconnecting Nature, Farming and Society: Environmental Cooperatives in the Netherlands as Institutional Arrangements for Creating Coherence », *Journal of Environmental Policy & Planning*, vol. 3.
- Scharringa, C.J.C. et R. van 't Veer (2008), *Atlas van de weidevogels in Laag Holland – Overzicht van soorten, aantallen, dichtheden en trends in 30.000 ha veenweidegebied*, Landschap Noord-Holland, Castricum.
- Water, Land & Dijken (2009), *Van fusie naar visie, de koers van Water, Land & Dijken*, Vereniging Agrarisch Natuur- en Landschapsbeheer Water, Land & Dijken (WLD), Purmerend.
- Water, Land & Dijken (2011), *Inhoudelijk jaarverslag 2010*, Vereniging Agrarisch Natuur- en Landschapsbeheer Water, Land & Dijken (WLD), Purmerend.
- Wiskerke, J.S.C., B.B. Bock, M. Stuiver et H. Renting (2003), « Environmental Co-operatives as a New Mode of Rural Governance », *NJAS Wageningen Journal of Life Sciences*, vol. 51, n° 1/2.



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), « Étude de cas sur l'action collective : Pays-Bas », dans *Providing Agri-environmental Public Goods through Collective Action*, Éditions OCDE, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/9789264201378-15-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.