Chapitre 17

Étude de cas sur l'action collective : Royaume-Uni[1]

Ce chapitre examine le Projet "Upstream Thinking" qui vise à améliorer la qualité de l'eau par une approche concertée, dans le cadre de laquelle les propriétaires fonciers sont informés sur la protection des bassins hydrographiques et bénéficient d'une aide. Cette approche s'inscrit dans une stratégie intégrée de bonne gestion des terres. Après une brève description de l'étude cas, ce chapitre examine les enjeux de la protection des ressources en eau, la nécessité d'une action collective pour la fourniture de biens publics et les préoccupations institutionnelles entourant les paiements pour services écosystémiques (PSE).

L'exploitation excessive et la pollution des ressources en eau sont des problèmes récurrents et liés entre eux qui appellent de nouvelles solutions pour assurer la sauvegarde quantitative et qualitative de ces ressources. Il s'agit de défis dynamiques qui varient dans le temps, car les résultats produits et les préférences de la société sont déterminés par le développement économique et les évolutions environnementales et sociales. Les systèmes de paiements pour services écosystémiques (PSE) constituent un moyen original et relativement peu répandu de traiter ces problèmes. Ils sont l'illustration d'un nouveau paradigme plus direct de la protection de l'environnement, qui reconnaît explicitement la nécessité de mettre en phase les intérêts des propriétaires terriens et ceux d'autres groupes de la société qui bénéficient des biens publics environnementaux. Les systèmes PSE reposent sur des transactions volontaires par lesquelles un ou plusieurs bénéficiaires paient un service environnemental défini (ou le plus souvent un mode d'utilisation des terres qui produit ce service) à un ou plusieurs prestataires de ce service, lesquels s'engagent à fournir celui-ci de manière continue. Ils mettent en jeu des mécanismes qui isolent des externalités environnementales pour les assujettir à des transactions marchandes, selon le principe qui veut que les bénéficiaires de services environnementaux paient et que les producteurs de ces services sont rémunérés. Cela peut donner lieu à un mécanisme complétant le principe « pollueur-payeur » ancré dans la réglementation par un système volontaire de « fournisseur payé ».

L'action collective n'est certes pas une exigence essentielle des PSE, dans la mesure où un dispositif de PSE peut prendre la forme d'une transaction entre seulement deux acteurs indépendants, par exemple un propriétaire foncier situé en amont et un utilisateur d'eau situé en aval, tel qu'une usine. Toutefois, un principe essentiel qui ressort du cas étudié ici est que la conception et la mise en place d'un système de PSE portant sur la protection des ressources en eau nécessitent une action collective sous la forme de réseaux, de travail en partenariat et d'échanges de connaissances féconds. Le capital social et la confiance entre les parties impliquées, et notamment à l'égard d'un intermédiaire, sont de nature à réduire les coûts de transaction, à faciliter le règlement des différends et à améliorer la durabilité.

Il convient aussi d'évoquer la nécessité d'un engagement coordonné et collectif de la part des propriétaires terriens pour conférer au système une masse critique lui permettant de produire un effet. Des interventions de gestion des terres ciblées et planifiées de façon cohérente ont plus d'effet sur la protection des ressources en eau que des mesures ponctuelles appliquées en ordre dispersé. Dans un souci d'équité, il faut en outre que les exploitants agricoles respectent collectivement la réglementation de base au départ, afin que les incitations des PSE produisent véritablement un effet « additionnel » et ne soient pas perçues comme une « récompense » accordée aux pollueurs qui ignore les producteurs appliquant déjà des pratiques exemplaires. La réglementation des activités dans les zones rurales est difficile et coûteuse, et une action collective de la part des exploitants agricoles qui encourage la consultation et l'observation entre homologues peut également s'avérer d'un bon rapport coût-efficacité. Enfin, un système de PSE devrait certes, en principe, viser l'efficience en adaptant les paiements au coût d'opportunité spécifique de la production du service écosystémique pour chaque propriétaire terrien, mais il est possible qu'un « acheteur » de services écosystémiques se trouve en situation de monopsone dans un endroit particulier. Une action collective peut donc aussi apporter une réponse à ce type de situation en permettant aux gestionnaires fonciers de négocier collectivement.

Il convient de noter que les PSE sont envisagés au sens large dans la présente étude de cas. Les définitions restrictives des PSE retiennent les paiements périodiques destinés à compenser un manque à gagner qui, dans l'idéal, sont adaptés au coût d'opportunité du service et subordonnés à la production effective du service écosystémique défini (Wunder, 2005 ; Engel et al., 2008). Toutefois, l'intérêt actuellement constaté et les orientations pratiques fixées au Royaume-Uni et ailleurs reposent sur une définition plus large, comme le montrent

plusieurs rapports et études de cas axés sur les points communs des incitations financières qui visent à faire investir les gestionnaires fonciers dans les infrastructures des exploitations agricoles et dans l'amélioration des pratiques (par exemple, URS-Scott Wilson, 2011). La plupart des systèmes de PSE ne correspondent pas à une définition restrictive (Salzman, 2009 ; Muradian et al., 2010). Bien souvent, aucune relation causale n'est établie au préalable entre l'intervention et l'amélioration d'un écosystème, et rares sont les dispositifs qui prévoient des paiements conditionnels. Ainsi, dans la pratique, la plupart des paiements viennent rémunérer des améliorations des infrastructures agricoles et l'adoption de certaines pratiques, plutôt que la production de services écosystémiques.

La présente étude porte sur le projet « Upstream Thinking » mené au Royaume-Uni par South West Water et le fonds Westcountry Rivers Trust. Elle étudie la relation entre les PSE et l'action collective, mettant en évidence les facteurs déterminants dans la réussite d'une action collective tournée vers la production de biens publics agro-environnementaux. Ce document est structuré de la manière suivante. La section 17.1 contient des informations générales relatives au cas étudié et à sa situation ; la section 17.2 résume les enjeux de la protection des ressources en eau, et replace dans son contexte la nécessité d'une action collective pour maîtriser la pollution diffuse des eaux et fournir des biens publics connexes ; la section 17.3 propose un cadre permettant de comprendre le rôle des PSE et de l'action collective dans la hiérarchie des stratégies de protection de la qualité de l'eau ; la section 17.4 examine les enseignements qui se dégagent de l'étude de cas et met en exergue les facteurs essentiels à la réussite de l'action collective ; enfin, la section 17.5 évoque les problèmes d'orientation de l'action que cela soulève.

17.1. Bref aperçu

Dans les zones rurales du sud-ouest de l'Angleterre, l'élevage intensif et la production laitière peuvent être une source importante de pollution diffuse de l'eau par les sédiments, les éléments nutritifs et les micro-organismes fécaux. Le projet « Upstream Thinking » est une nouvelle méthode destinée à améliorer les ressources en eau brute au Royaume-Uni. Il a pour objectif de rehausser la qualité de l'eau non traitée et d'assurer une maîtrise quantitative de l'eau à la source par une meilleure gestion des terres bien en amont des stations de potabilisation.

Les compagnies des eaux ont actuellement tendance à employer des méthodes chimiques et coûteuses en énergie pour traiter les eaux brutes de mauvaise qualité. Une meilleure gestion des terres réduit le ruissellement de surface et la pollution de l'eau, et par conséquent la quantité de ressources nécessaires pour potabiliser l'eau. L'abaissement des émissions et de la consommation de produits chimiques et d'énergie réduit des effets néfastes sur l'environnement, et la diminution des coûts qui l'accompagne peut contribuer à modérer les augmentations futures des factures d'eau pour les consommateurs. Le projet « Upstream Thinking » pourrait retarder, voire éviter, à court ou moyen terme, la nécessité d'investir dans la modernisation des installations de traitement de l'eau. Ce programme peut ainsi contribuer à la viabilité économique et écologique du secteur de l'eau dans le sud-ouest de l'Angleterre. On relève également de nombreux autres avantages qui dépassent le simple respect des normes relatives à l'eau potable. Parmi ces avantages figurent le renforcement de la biodiversité, la contribution au respect de la directive cadre sur l'eau de l'UE, l'amélioration de la séquestration du carbone et la réduction des risques d'inondation. Ce projet représente une véritable innovation de la part des compagnies des eaux privatisées, et une rupture par rapport à la réglementation économique stricte préconisée par l'organisme public chargé de ce secteur. Ce dernier a en effet autorisé pour la première fois que des investissements soient réalisés par une compagnie des eaux sur les terres d'une tierce partie (cet organisme de réglementation, connu sous le nom de « Ofwat » ou de Water Services Regulation Authority, est un département public non ministériel créé en 1989, lors de la privatisation du secteur de l'eau et

de l'assainissement en Angleterre et au Pays-de-Galles). Le projet « Upstream Thinking » est reconnu au niveau national comme étant un modèle à suivre et a reçu plusieurs prix (voir encadré 17.1).

Encadré 17.1. Marques de reconnaissance et récompenses obtenues par le projet « Upstream Thinking »

Le projet « Upstream Thinking » a été cité en exemple l'année dernière dans le Livre blanc sur l'eau, du ministère britannique de l'Environnement (Defra). Il a reçu le prix de l'initiative de partenariat de l'année 2012 lors de la remise des prix récompensant les réalisations dans le secteur de l'eau.

« Upstream Thinking » est le programme environnemental phare de South West Water. Il est reconnu pour avoir montré la voie à suivre en matière de viabilité économique. Ce projet novateur destiné à réhabiliter les zones humides et à promouvoir une agriculture sensible à l'environnement a remporté le prix des grandes entreprises lors de la remise des prix « Finance for the Future » en juin 2012 à Londres.

Le projet est réalisé en partenariat avec divers organismes tels que le fonds Westcountry Rivers Trust, la Dartmoor National Park Authority, l'Exmoor National Park Authority, le fonds Devon Wildlife Trust, le fonds Cornwall Wildlife Trust et l'Agence de l'environnement.

Le projet a été élaboré conjointement par South West Water, une entreprise privée de distribution d'eau, et une association de défense de l'environnement. En tant que bénéficiaire et acheteuse de services écosystémiques, la première était consciente de l'avantage d'une meilleure qualité de l'eau brute sur le plan économique, écologique et réglementaire. De par sa position d'intermédiaire, la seconde connaissait les actions que pouvaient mener les exploitants agricoles au niveau du bassin versant pour améliorer cette qualité. Les paiements viennent en contrepartie de mesures d'investissement dans l'amélioration des infrastructures des exploitations et des pratiques agricoles. La pérennité des accords et des engagements des agriculteurs est garantie par des contrats de dix ou vingt-cinq ans (en fonction de la durée de vie économique des améliorations apportées aux infrastructures de l'exploitant) et des clauses restrictives qui prescrivent les conditions d'utilisation des infrastructures améliorées de l'exploitation et des pratiques spécifiques de gestion des terres.

Le Westcountry Rivers Trust (WRT) est une association à but non lucratif du sud-ouest de l'Angleterre, qui a pour mission de préserver, de protéger et d'améliorer les cours d'eau et d'éduquer le public à leur gestion (Westcountry Rivers Trust, 2012). Pour réaliser le projet, le WRT mise sur une approche concertée consistant à informer les propriétaires fonciers et à les aider à protéger les bassins hydrographiques dans le cadre d'une démarche intégrée de bonne gestion des terres. Les exploitants se voient proposer des conseils spécifiques individualisés et des plans d'exploitation qui concilient l'environnement et les objectifs de l'activité agricole, et qui sont assortis d'un système de subventions d'équipement. Ces éléments du projet qui relèvent du WRT représentent un investissement d'environ 3.25 millions GBP sur trois ans dans quatre bassins hydrographiques du sud-ouest de l'Angleterre, à savoir l'Upper Tamar, le Roadford reservoir, l'Upper Fowey et le Wimbleball. Il existe aussi des initiatives parallèles financées par South West Water et menées avec d'autres partenaires, qui portent sur la réhabilitation des landes humides dans les secteurs d'amont des bassins concernés et la remise en état des milieux humides des plaines inondables.

17.2. Les enjeux de la protection des ressources en eau et la nécessité d'actions collectives pour fournir des biens publics

La protection des ressources en eau est aujourd'hui une nécessité et deviendra plus prioritaire encore si le changement climatique accroît la variabilité des précipitations et l'incidence des épisodes de sécheresse ou de précipitations extrêmes. Pour un climat et un lieu déterminés, la quantité et la qualité des eaux souterraines et superficielles sont essentiellement déterminées par les utilisations du sol. L'économie rurale et les options d'utilisation des terres

délimitent ainsi les possibilités de protection de l'eau à la source et d'adaptation aux changements socioéconomiques et environnementaux. Cette complexité est déterminante dans la présente étude de cas sur la qualité de l'eau, étant entendu que les mesures destinées à améliorer cette qualité présentent aussi des avantages en termes de préservation des ressources en eau et d'atténuation des risques d'inondation.

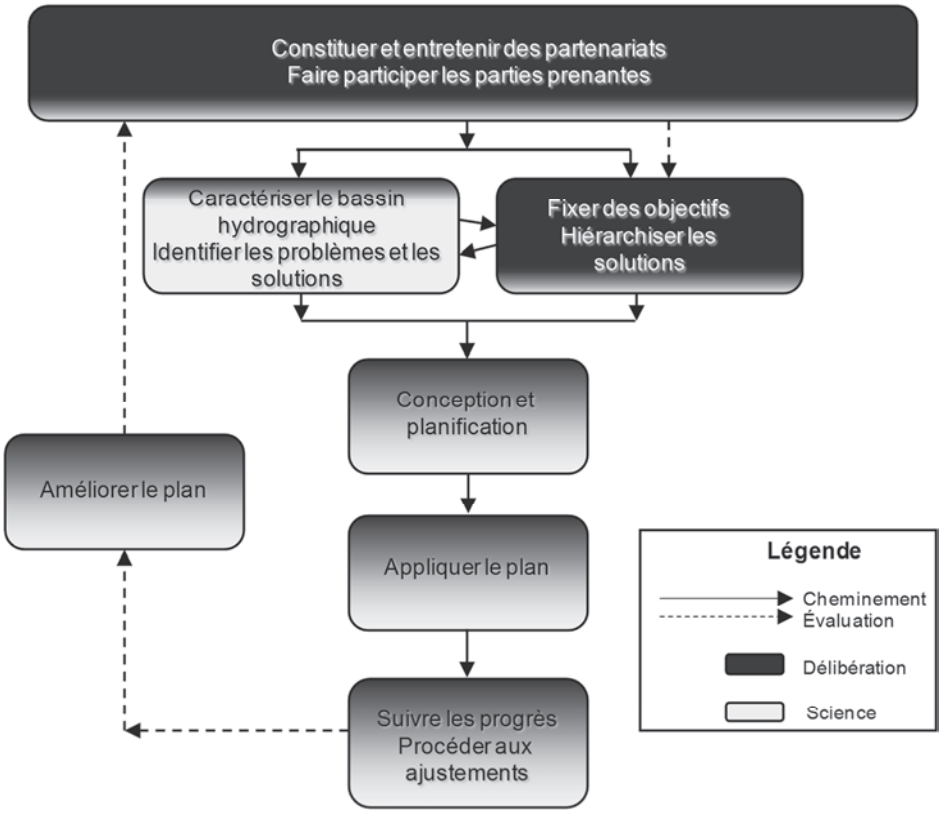
Sous réserve des contraintes financières existantes et des priorités politiques ou administratives en vigueur, les sources de pollution ponctuelle de l'eau se prêtent généralement à l'application de solutions fondées sur la réglementation, la technologie et l'investissement. S'agissant des usines et des stations d'épuration des eaux usées, par exemple, on peut identifier, surveiller et réguler leurs rejets dans les masses d'eau naturelles, et on peut les équiper de technologies antipollution. Cependant, il existe aussi des formes de pollution diffuse de l'eau, telles que le ruissellement dans les champs ou l'infiltration des éléments nutritifs dans les eaux souterraines, ainsi que les rejets des nombreuses petites sources ponctuelles comme les canaux d'écoulement des cours de ferme ou les canaux d'évacuation en surface que l'on trouve dans les zones urbaines ou rurales. Si la pollution engendrée par chacune de ces sources prise individuellement peut être négligeable, la pollution cumulée de l'ensemble peut avoir un impact important sur la qualité de l'eau au niveau du bassin hydrographique ou de ses principales composantes.

Lutter contre la pollution diffuse uniquement par la surveillance et la réglementation coûte cher (Smith and Porter, 2010). Ceux qui la provoquent sont nombreux, dispersés et souvent éloignés, et ils ne sont pas forcément pleinement conscients des conséquences de leurs actes. Les polluants parviennent dans les masses d'eau par de multiples voies qu'il peut être difficile de suivre, et les pollutions se répartissent de manière inégale dans le temps et dans l'espace. Les marchés des produits agricoles n'internalisent pas les externalités en termes de pollution de l'eau et ne signalent pas leur prix aux producteurs ou aux consommateurs. Cette défaillance du marché représente un problème épineux qui justifie l'intervention des pouvoirs publics ou de la collectivité pour parvenir à des résultats davantage en phase avec l'optimum social. Or, une telle intervention nécessite à son tour une action collective pour être efficace, rationnelle et légitime.

La complexité des défis appelle une approche globale et intégrée de la protection des ressources en eau au niveau du bassin hydrographique. Il faut adopter une stratégie à deux volets « d'analyse et de délibération » (graphique 17.1) faisant appel à la recherche scientifique, à la participation des parties prenantes et à la négociation avec elles (Smith et Porter, 2010). L'idée est que les changements qui font l'objet d'un consensus et qui ont été approuvés peuvent être réalisés par itération au fil du temps, ce qui contraste avec l'attente peut-être conventionnelle selon laquelle une « solution » au problème peut être déterminée et mise en œuvre au moyen d'une approche linéaire et réductionniste de type diagnostic du problème-planification-mise en œuvre. Des efforts de recherche destinés à améliorer la compréhension des processus biophysiques et socioéconomiques doivent être intégrés au processus de délibération intervenant au niveau et à l'échelle de gouvernance appropriés. Ce processus de délibération doit guider le programme de recherche, sachant que les résultats doivent être déterminés par les systèmes de valeur étayés par des données scientifiques, et non directement par des mesures empiriques seules. Dans un tel processus, l'action collective sous la forme d'une délibération collective des parties prenantes peut permettre de formuler, ou du moins légitimer, la politique environnementale, et elle peut améliorer la qualité des examens professionnels par l'intégration de connaissances scientifiques indépendantes, ainsi que de la connaissance du contexte local. L'apprentissage social, c'est-à-dire la capacité à transformer une situation problématique en faisant évoluer la compréhension et la pratique (Ison et Collins, 2008), s'impose comme une caractéristique à part entière d'une telle gestion adaptative. Dans ce contexte, l'apprentissage social intègre la création conjointe de savoir par les partenaires, la modification des perceptions et des valeurs, le renforcement du capital

analytique et social et le changement des comportements. Les avantages qu'offre la participation des parties prenantes sont certes largement admis au niveau international dans les débats sur la gestion des ressources naturelles et la responsabilité des organismes (Fiorino, 1990 ; Creighton, 2005), mais cette dualité recherche-délibération est rarement suffisamment explicite dans la réflexion sur les solutions collectives et communautaires pour la gestion des ressources naturelles. On risque par conséquent de ne pas prêter une attention adéquate aux processus, aux institutions et aux ressources qui la facilitent.

Graphique 17.1. Cycle d'analyse et de délibération modulable pour la gestion des bassins hydrographiques et la protection des ressources en eau



Il est clair également que des problèmes complexes tels que la pollution diffuse de l'eau ne peuvent être gérés par une seule instance. Une action collective sous forme de collaborations polycentriques et pluriniveaux entre organismes s'impose donc (Sabatier et al., 2005 ; Pahl-Wostl, 2008 ; USEPA, 2008). Cela suggère la nécessité de créer des partenariats de coopération entre les organismes compétents, les gestionnaires fonciers et d'autres groupes d'intérêts. Il s'agit de surmonter la tendance des partenaires à privilégier leurs intérêts particuliers (qu'il s'agisse des exploitants, de groupes d'intérêts à vocation environnementale ou récréative focalisés sur un problème unique, ou bien d'organismes officiels dotés d'un mandat thématique ou sectoriel restrictif). La répartition des rôles, des responsabilités et des pouvoirs doit être claire, que ce soit verticalement entre les divers niveaux d'administration, ou horizontalement à chaque niveau. Par ailleurs, l'information devrait circuler entre les niveaux et les organismes de sorte que l'action soit également coordonnée (Smith et Porter, 2010). Malgré ces difficultés, il existe des collaborations qui fonctionnent, ainsi que des publications qui expliquent leur existence et leur pérennité par rapport aux théories du choix rationnel institutionnel, du capital social et des coalitions de cause (Ostrom, 2005 ; Sabatier et al., 2005).

17.3. Les PSE et l'action collective dans la hiérarchie des mesures de protection des ressources en eau : cadre d'analyse

Parmi les moyens d'action envisageables pour faire face au problème de la pollution diffuse de l'eau figurent la réglementation, les incitations économiques, les accords volontaires, l'autoréglementation, les campagnes d'information et la gestion directe des terres (achat ou échange de terrains). Les programmes qui réussissent à impliquer les utilisateurs des terres et à améliorer la qualité de l'eau combinent généralement ces approches. Cela étant, la mise en place de la meilleure combinaison de mesures possibles pour un bassin hydrographique particulier constitue une fois encore un défi complexe (Smith et Porter, 2010 ; Bryan et Kandulu, 2011).

Tableau 17.1. Hiérarchie des politiques de lutte contre la pollution diffuse

Hiérarchies des mesures de lutte contre la pollution de l'eau due à l'utilisation des sols	Lignes d'action envisageables
Changement de propriété / acquisition de terres	Désignations de sites naturels à protéger et réserves protégées.
Changement d'utilisation des terres (avec manque à gagner ou revenus différés, comme dans le cas du reboisement). Baisse d'intensité (avec manque à gagner, comme dans le cas de la réduction du chargement en bétail).	Programmes/incitations agro-environnementaux *(PSE)*.
Amélioration des infrastructures des exploitations (augmentation du stockage du fumier, pose de barrières le long des cours d'eau, etc.).	Subventions d'équipement et partage des coûts *(PSE?)*.
Pratiques exemplaires de gestion des exploitations « doublement gagnantes », c'est-à-dire avantageuses sur le plan agricole et environnemental (par exemple, analyse de sol et gestion des éléments nutritifs).	Conseils et adoption volontaire de pratiques de gestion exemplaires.
Réglementation de base (éco-conditionnalité du paiement unique par exploitation dans le cadre de la PAC, zones vulnérables aux nitrates, etc.).	Efficacité de la mise en œuvre.

Il est utile de hiérarchiser les interventions (tableau 17.1). Il existe une réglementation de base qui régit les bonnes pratiques en matière d'agriculture et d'utilisation des terres. Elle définit un point de référence concernant les normes de gestion des terres et de l'eau que les gestionnaires fonciers sont censés respecter en toutes circonstances. On peut citer en exemple les critères d'éco-conditionnalité que les agriculteurs doivent respecter pour bénéficier du paiement unique par exploitation dans le cadre de la politique agricole commune de l'Union européenne, ou les règlements moins restrictifs relatifs aux zones vulnérables aux nitrates, qui s'appliquent au niveau national dans certains pays de l'UE et au niveau de régions particulières dans d'autres.

Une telle réglementation de base est souvent insuffisante pour protéger comme il se doit les ressources en eau. C'est pourquoi l'étape suivante implique généralement l'adoption volontaire de pratiques de gestion optimales par les gestionnaires fonciers, avec le soutien de conseillers agricoles. Ces pratiques servent à produire des avantages en termes de protection des ressources en eau, tout en permettant de réaliser des économies sur les intrants agricoles ou en procurant d'autres avantages en termes de gestion et de rentabilité des exploitations. On peut citer en exemple la gestion précise des éléments nutritifs apportés aux cultures et au

bétail, et l'amélioration des infrastructures agricoles afin, par exemple, de séparer et stocker les eaux propres et les eaux souillées dans la cour de ferme.

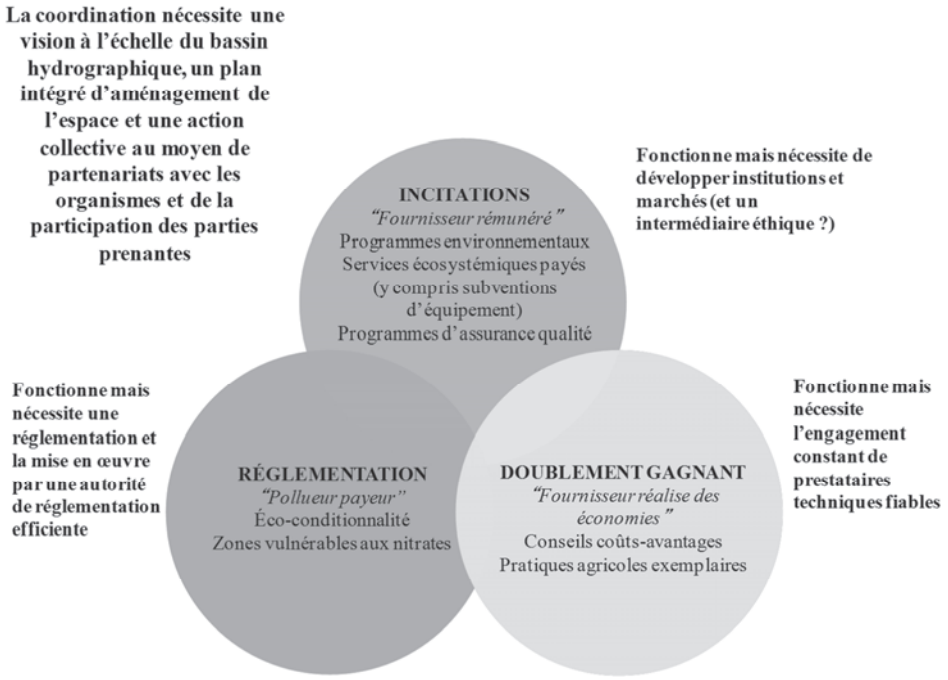
Même si de telles pratiques peuvent être « doublement gagnantes » en termes de qualité de l'eau et de gestion de l'exploitation, leur adoption volontaire peut être freinée par des problèmes de coût d'investissement et d'accessibilité économique. Aussi, la mesure gouvernementale suivante peut consister à apporter des subventions couvrant une partie des coûts d'amélioration des équipements productifs des propriétaires fonciers. Dans le cas du Royaume-Uni, de telles subventions proviennent de l'Union européenne ou de sources nationales ou associatives. Parmi les exemples typiques, il y a l'installation de clôtures le long des cours d'eau pour empêcher le bétail d'approcher, et d'autres améliorations des infrastructures agricoles, notamment des équipements de manutention et de stockage du fumier. Au Royaume-Uni, des subventions de ce type ont été accordées dans des zones particulières pour tenter d'atteindre les objectifs fixés par la directive-cadre européenne sur l'eau, dans le cadre du programme CSF (Catchment Sensitive Farming) à financement public (Natural England, 2012). De telles subventions ont également été versées par des associations de défense de l'environnement, telles que le Westcountry Rivers Trust (Westcountry Rivers Trust, 2012). Comme on l'a noté précédemment, si les programmes de PSE sont envisagés et définis au sens large, le financement d'améliorations dans les exploitations au moyen de subventions en vue de favoriser de meilleurs résultats environnementaux peut être considéré comme une forme de paiement pour services écosystémiques.

Une forme de PSE plus pure est la prochaine étape dans la hiérarchie si la protection des ressources en eau nécessite une amélioration plus poussée de la gestion des terres. Il s'agit d'offrir aux exploitants agricoles et autres gestionnaires fonciers des possibilités de demander des paiements incitatifs pour compenser le manque à gagner qu'ils subissent en exploitant leurs terres de façon moins intensive ou en appliquant d'autres mesures de préservation qui ont un coût d'opportunité en termes de production agricole perdue. Au Royaume-Uni, de tels paiements ont été versés aux agriculteurs dans le cadre des programmes de bonne gestion de l'environnement (Natural England, 2011) financés dans le contexte du deuxième pilier de la politique agricole commune de l'Union européenne.

En dernier dans cette hiérarchie des moyens d'action, figurent le recours à la gestion directe des terres via leur achat par l'État ou des associations de défense de l'environnement (ou via l'échange de parcelles particulières contre des terrains moins vulnérables), et/ou le recours à la réglementation pour imposer des conditions d'utilisation des terres très restrictives. Cette méthode, que d'aucuns ont comparé à l'édification d'une forteresse, donne les moyens de protéger des habitats importants en leur accordant le statut de réserve naturelle ou de parc national, afin de minimiser l'impact des activités humaines. Elle n'est généralement pas économique ni applicable pour la protection des ressources en eau à l'échelle d'un bassin hydrographique, en raison du coût élevé des achats de terrains et de leur gestion. Elle n'est pas non plus économique parce qu'elle peut obliger à sacrifier d'autres objectifs sociaux qui ont trait aux moyens de subsistance en milieu rural et au maintien d'une économie rurale productive fondée sur les ressources foncières.

Ainsi, dans la pratique, une approche combinée des problèmes de pollution diffuse nécessite de développer la complémentarité entre la réglementation, l'action volontaire et les incitations fournies par le système des PSE (y compris la possibilité de subventions d'équipement). Le graphique 17.2 illustre cette démarche, soulignant qu'on peut amplifier les améliorations environnementales obtenues par la réglementation et l'application du principe « pollueur-payeur » en développant en complément des mécanismes assurant que « le fournisseur réalise des économies » et « le fournisseur est rémunéré ».

Graphique 17.2. Complémentarité des moyens d'action



Source : adapté d'un diagramme de L. Couldrick, Westcountry Rivers Trust.

17.4. Les PSE relatifs aux biens publics, l'action collective nécessaire et les facteurs favorables

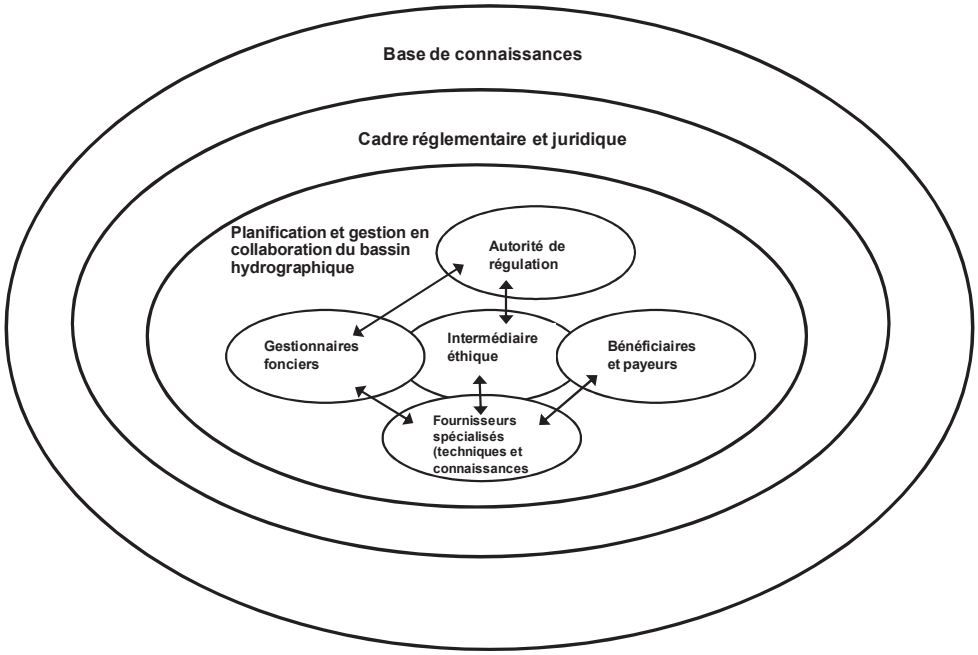
Les arguments en faveur des systèmes de PSE reposent sur l'idée que, pour obtenir une meilleure gestion des terres et partant des biens publics environnementaux, les incitations économiques directes destinées aux utilisateurs des terres sont plus efficaces qu'un financement indirect et une réglementation contraignante. Les PSE peuvent en principe internaliser les externalités liées à l'utilisation des terres et des services écosystémiques. Les exemples de systèmes de PSE couronnés de succès ont tendance à se multiplier au niveau planétaire. Ils concernent généralement quatre catégories de biens publics environnementaux : la protection des bassins versants, la préservation de la biodiversité, les aménités du paysage et la séquestration du carbone. En ce qui concerne les utilisations humaines de l'eau, le problème de la qualité peut être envisagé comme un choix entre la protection de l'eau à la source et sa potabilisation par traitement. En revanche, pour les écosystèmes, les usages récréatifs de l'eau et les valeurs esthétiques du paysage – et donc pour toute une série de biens publics –, il n'y a pas d'autre choix que de protéger la qualité et de maintenir un débit écologique minimum à la source. En fin de compte, les ressources en eau sont dans une très large mesure tributaires de la manière dont sont gérées les terres se trouvant dans le bassin hydrographique, et il faut adopter des approches intégrées de la gestion des terres rurales, du drainage urbain et de l'eau, comme on l'a souligné précédemment.

Le projet « Upstream Thinking » montre que l'élaboration et la mise en œuvre d'un système de PSE portant sur la protection de l'eau nécessitent une action collective. En l'occurrence, il donne lieu à une action collective de la part des différents gestionnaires fonciers, à une collaboration entre gestionnaires fonciers et organismes, et à des activités en partenariat entre organismes publics et organisations non gouvernementales. Ce projet montre

que cinq groupes essentiels de collaboration sont nécessaires dans le cadre de l'action collective (voir ci-après et le graphique 17.3) :

- *les* fournisseurs *de services environnementaux* (gestionnaires fonciers ; dans ce cas, des agriculteurs du sud-ouest de l'Angleterre) ;
- *les* intermédiaires (l'organisme gérant le programme ; dans ce cas, le WRT) ;
- *les représentants des bénéficiaires des services* (les personnes et les organismes qui paient ; dans le cas présent, les consommateurs d'eau par l'intermédiaire d'une compagnie des eaux privatisée dont l'activité est réglementée) ;
- *d'autres* fournisseurs *spécialisés* (autres fournisseurs techniques engagés par les parties au contrat, tels que conseillers juridiques, consultants en aménagement et construction et chercheurs universitaires ; dans ce cas, des fournisseurs locaux de tels services dans le sud-ouest de l'Angleterre, et les universités d'Exeter, de Londres et d'East Anglia).
- *une autorité de régulation* efficiente pour assurer la réglementation de base et l'« additionnalité » des services écosystémiques qui donnent lieu à des paiements dans le cadre du programme (dans ce cas, l'Agence de l'environnement, un organe public exécutif non ministériel qui rend compte au Secrétaire d'État britannique à l'Environnement, à l'Alimentation et aux Affaires rurales, et qui est chargé de protéger et d'améliorer l'environnement et de promouvoir le développement durable).

Graphique 17.3. Éléments nécessaires au programme de PSE et participants nécessaires à l'action collective



Ces groupes peuvent se recouper. Par exemple, certains agriculteurs contribuent à faire l'opinion ou sont des leaders au sein de leur groupe, et les bénéficiaires peuvent aussi être des administrateurs ou des employés des intermédiaires. Les intermédiaires peuvent également être des prestataires techniques. Cette représentation est certes schématique, étant donné les

nombreuses parties intervenant dans la gestion des terres et de l'eau en milieu rural, mais elle permet de préciser les exigences clés d'un programme de PSE.

L'action collective entre les gestionnaires fonciers, et entre ceux-ci et les organismes locaux est importante à plusieurs titres. Une intervention collective coordonnée des propriétaires fonciers dans le bassin hydrographique ciblé est nécessaire pour que le programme puisse atteindre la masse critique lui permettant d'avoir des effets sur la qualité de l'eau à l'échelle de ce bassin. Des interventions de gestion foncière ciblées et planifiées de façon cohérente, en tenant compte des zones les plus vulnérables à la pollution diffuse, ont plus d'effet sur la protection des ressources en eau que des mesures appliquées de manière éparpillée et ponctuelle. Dans le même ordre d'idées, il est nécessaire de développer des « corridors » écologiques afin de préserver la biodiversité et d'éviter l'éparpillement des zones protégées. Dans le cas étudié, le fait que le WRT travaille dans la région depuis plus de quinze ans et qu'il dispose des connaissances et des compétences nécessaires pour assurer cette coordination et ce ciblage a été déterminant. En outre, ses conseillers agricoles ont su se faire accepter par la communauté agricole et gagner la confiance de ses membres. Ce capital confiance et social s'est avéré essentiel pour l'élaboration et la mise en œuvre du projet « Upstream Thinking », et il permet de réduire les coûts de transaction liés à la mise en œuvre.

Le respect collectif de la réglementation de base par les agriculteurs est également important. Il favorise l'« additionnalité » des efforts faits en réponse aux incitations des PSE, contribuant à éviter que les agriculteurs dont le comportement laisse à désirer soient récompensés de leurs pratiques médiocres, et à faire en sorte que les paiements récompensent des améliorations de la gestion des terres qui sont véritablement « additionnelles » par rapport aux normes dont le respect est exigé par la réglementation de base. Cela contribue également à éviter que les PSE soient perçus comme inéquitables car récompensant les pollueurs tout en négligeant les producteurs qui appliquent déjà des bonnes pratiques. Ici encore, la connaissance locale précise du WRT et de ses conseillers agricoles a joué un rôle clé. L'aptitude du WRT à agir en tant qu'intermédiaire de confiance dans le cadre du programme est essentielle à son bon fonctionnement et à l'obtention de résultats. Il est également important que le cadre de réglementation relatif aux bonnes pratiques agricoles soit clair et compréhensible pour les agriculteurs et que ces derniers le connaissent. L'organisme chargé du contrôle et de l'application de la réglementation, à savoir l'Agence de l'environnement, doit être accepté et respecté par la communauté agricole et doit pouvoir agir de manière efficace et efficiente.

Cependant, une telle réglementation risque d'être relativement onéreuse dans les zones rurales, tandis qu'une action collective de la part des exploitants agricoles qui encourage la consultation et l'observation entre homologues s'est avérée efficace par rapport à son coût. Cela suppose des processus qui débouchent sur une véritable participation des parties prenantes (les représentants des agriculteurs) à l'évaluation du bassin hydrographique et à la prise de décision reposant sur une démarche scientifique. La confiance et l'acceptation du processus de prise de décision, ainsi que des politiques et mesures appliquées sont, là encore, essentielles.

Bien que ce ne soit pas encore le cas dans le projet « Upstream Thinking », il y a des risques de voir un programme de PSE déboucher sur une situation de monopsone, sachant que les gestionnaires fonciers ont la possibilité d'y réagir ensemble par des négociations collectives. Un point d'équilibre doit toutefois être trouvé compte tenu du souci d'efficience globale du dispositif, qui veut que les paiements correspondent autant que possible aux coûts d'opportunité supportés localement du fait de la production du service écosystémique. De nombreuses études décrivent l'utilisation de méthodes telles que les enchères inversées pour répondre à ce problème dans le cadre de programmes de PSE. Cependant, ces études oublient souvent de mettre l'accent sur la nécessité d'inscrire dans la durée l'action collective, et

notamment le capital social et la confiance entre les parties impliquées. La réussite de l'intermédiaire de ce point de vue restera déterminante, et cela devrait réduire les coûts de transaction, faciliter le règlement des différends et améliorer la durabilité, même en présence de mécanismes plus complexes de répartition des paiements.

Comme on l'a expliqué précédemment, la meilleure façon d'aménager un programme de PSE pour la protection des ressources en eau consiste à l'intégrer à une hiérarchie de moyens d'action complémentaires et à l'inscrire dans le cadre d'une démarche intégrée, globale et modulable de gestion du bassin hydrographique concerné. Il faut donc que l'action collective prenne la forme de collaborations polycentriques et pluriniveaux entre les organismes concernés. Pour y parvenir, les facteurs essentiels sont une politique et un cadre de réglementation qui soient indulgents et stimulants, avec une délégation de pouvoirs des niveaux supérieurs de l'administration vers les autorités et organismes régionaux et locaux. Les intermédiaires et les courtiers en connaissances jouent également un rôle primordial dans la mise en place des nécessaires intégration « verticale » et coordination « horizontale » des autorités et des actions. Dans le projet « Upstream Thinking », c'est le WRT qui assure la coordination horizontale. L'intégration verticale est assurée par South West Water qui assume la responsabilité de l'action, en partenariat avec l'Ofwat et l'Agence de l'environnement, et avec leur approbation et leur soutien réglementaires.

Pour mettre en place une action collective sous cette forme, il est primordial au départ de parvenir à une identité de vues sur les données du problème et à un engagement partagé en faveur de son règlement. Le mandat et les objectifs des processus de prise de décision doivent être convenus dès le début de tout processus de recherche d'un consensus (Sidaway, 2005). Il ne doit pas y avoir nécessairement accord, mais les partenaires doivent suffisamment comprendre les positions de chacun pour permettre l'instauration d'un dialogue efficace sur les interprétations du problème et le recours à l'action collective et au partage des informations pour s'y attaquer (Conklin, 2006). L'objectif est de concevoir des résultats communs en définissant des valeurs partagées destinées à guider les décisions. Toutes les perceptions importantes du problème doivent être entendues et admises pour que le problème soit pleinement compris et partagé. Ensuite, les discussions progressent en passant des problèmes actuels à des scénarios qui répondent aux valeurs et aux besoins communs, dissipant les conflits provoqués par la défense des droits et avantages actuels (Rogers, 2006). On peut ainsi fonder les résultats futurs sur des valeurs communes qui intègrent les préférences des partenaires, les connaissances scientifiques et l'expérience locale. Cela peut donner les moyens de mettre au point une planification collaborative, stratégique et annuelle. Dans le projet « Upstream Thinking », ces processus sont mis en place via les activités de communication et d'intervention sur le terrain du WRT et de South West Water. Ces deux entités ont considérablement investi dans une série d'ateliers avec les partenaires, des présentations lors d'autres événements pertinents, l'information du public et divers autres moyens de communication.

17.5. Politique et préoccupations institutionnelles pour les PSE et l'action collective

Un programme de PSE tel que le projet « Upstream Thinking » réussit rarement s'il est isolé. Il doit être complémentaire d'autres moyens d'action, et notamment d'une réglementation et de mesures de préservation volontaires. Cela signifie que sa mise au point doit se faire dans le cadre d'une approche concertée, globale et intégrée, au niveau du bassin hydrographique, de la planification et de la gestion des terres et de l'eau. En outre, cette approche s'inscrira dans le contexte de la politique et de la réglementation en vigueur (graphique 17.3), permettant d'identifier les facteurs favorables et les obstacles potentiels au niveau national.

Afin de protéger l'eau fournie par un bassin hydrographique habité, il est primordial que les agriculteurs et autres propriétaires terriens, les entreprises, les personnalités locales et les habitants s'attaquent spontanément aux sources de pollution potentielle sur lesquelles ils peuvent agir. La maîtrise des sources de pollution diffuse, notamment, doit se faire au niveau des collectivités locales. Cela implique le partage et la coordination des pouvoirs entre les différents niveaux d'administration. On peut alors arriver à intégrer les objectifs environnementaux et économiques et à protéger durablement la qualité de l'eau par la nécessaire acceptation locale des prérogatives et le renforcement des capacités locales, avec l'aide et les conseils des partenaires scientifiques et des niveaux d'administration plus élevés.

Après avoir mis en place une réglementation de base saine et d'un bon rapport coût-efficacité régissant les bonnes pratiques agricoles, ainsi que des moyens locaux permettant d'identifier et d'adopter des pratiques de gestion optimales et bénéfiques pour les exploitations agricoles comme pour l'environnement, on peut élaborer des mécanismes de PSE pour récompenser ceux qui gèrent les terres selon des normes plus rigoureuses afin de protéger les ressources en eau (et qui risquent du coup de subir un manque à gagner synonyme de coûts d'opportunité). Les compagnies de distribution d'eau, telles que South West Water, sont les mieux placées pour financer de tels mécanismes. Toutefois, l'action gouvernementale et la réglementation doivent permettre le développement local de partenariats volontaires entre les communautés, les gestionnaires fonciers, la compagnie des eaux et les autres instances publiques compétentes.

Pour protéger l'eau à la source, une action collective est nécessaire sous diverses formes, comme décrit ci-avant et illustré par le projet « Upstream Thinking ». L'intervention de prestataires techniques et d'intermédiaires locaux qui soient respectés et jugés dignes de confiance au niveau local de par leur appartenance à la communauté est nécessaire pour que cela se fasse, et déterminant pour l'acceptation et la durabilité des stratégies adoptées. Le WRT est un bon exemple d'organisme non gouvernemental à but non lucratif jouant ce rôle et le développant. Les programmes de gestion des bassins hydrographiques efficaces coordonnés par des organismes tels que le WRT illustrent souvent la possibilité de dégager des ressources financières à partir de diverses sources, mécanismes de PSE compris. Mais un financement public de base est généralement nécessaire pour amorcer le développement des capacités locales correspondantes et de la coordination, et en assurer la pérennité.

Malgré les besoins en termes de capacités locales, les coûts de transaction liés au fonctionnement du système et les coûts des mesures appliquées dans les exploitations qui sont partagés avec les agriculteurs, le projet « Upstream Thinking » s'avère être un moyen très rentable pour South West Water de protéger ses ressources en eau brute. D'après les calculs, le projet affiche un rapport bénéfice-coût de 65 pour 1 du seul fait qu'il permet de différer des investissements dans la modernisation des stations de traitement des eaux. En outre, il devrait permettre une économie de jusqu'à 20 % sur les frais de fonctionnement des stations existantes. Ces avantages financiers pour South West Water et ses clients ne seraient pas possibles sans l'action collective et la collaboration des gestionnaires fonciers des bassins hydrographiques concernés et des autres intervenants partenaires du projet.

Notes

1. Cette étude de cas a été préparée par Laurence E. D. Smith, Centre for Development, Environment and Policy, SOAS, Université de Londres.

Références

Bryan, B. A. et J. M. Kandulu (2011), « Designing a Policy Mix and Sequence for Mitigating Agricultural Non-Point Source Pollution in a Water Supply Catchment », *Water Resource Management* 25.

Conklin, J. (2006), *Dialogue Mapping: Building Shared Understanding of Wicked Problems*, Chichester, John Wiley & Sons Ltd.

Creighton, J. L. (2005), « What water managers need to know about public participation: one US practitioner's perspective », *Water Policy* 7.

Engel, S., S. Pagiola et al. (2008), « Designing payments for environmental services in theory and practice: an overview of the issues », *Ecological Economics* 65(4).

Fiorino, D. J. (1990), « Citizen Participation and Environmental Risk: A Survey of Institutional Mechanisms », *Science, Technology, & Human Values* 15(2).

Ison, R. et K. Collins (2008), *Public policy that does the right thing rather than the wrong thing righter,* Analysing Collaborative and Deliberative Forms of Governance, 14 novembre 2008. The Australian National University, Canberra.

Muradian, R., R. Corbera et al. (2010), « Reconciling theory and practice: an alternative conceptual framework for understanding payments for environmental services », *Ecological Economics,* vol. 69(6).

Natural England (2011), *Look after your land with Environmental Stewardship*, Natural England.

Natural England (2012), « Catchment Sensitive Farming », consulté le 5 juillet 2012 à l'adresse naturalengland.org.uk/ourwork/farming/csf/default.aspx.

Ostrom, E. (2005), *Understanding Institutional Diversity*, Princeton, USA, Princeton University Press.

Pahl-Wostl, C. (2008), *Requirements for Adaptive Water Management. Adaptive and Integrated Water Management: Coping with Complexity and Uncertainty*, C. Pahl-Wostl, P. Kabat et J. Moltgen, Berlin, Springer-Verlag: 1-22.

Rogers, K. H. (2006), « The real river management challenge: integrating scientists, stakeholders and service agencies », *River Research and Applications* 22.

Sabatier, P. A., W. Focht et al. (éd.) (2005), *Swimming Upstream: Collaborative Approaches to Watershed Management*, Cambridge, Massachusetts, The MIT Press.

Salzman, J. (2009), *A Policy Maker's Guide to Designing Payments for Ecosystem Services*, Duke Law Faculty Scholarship, Durham, NC, Duke University School of Law, Paper 2081.

Sidaway, R. (2005), *Resolving Environmental Disputes: From Conflict to Consensus*, Londres, Earthscan.

Smith, L. E. D. et K. S. Porter (2010), « Management of Catchments for the Protection of Water Resources: Drawing on the New York City Watershed Experience », *Regional Environmental Change* 10(4).

URS-Scott Wilson (2011), *Barriers and Opportunities to the Use of Payments for Ecosystem Services*, Londres, préparé pour le ministère britannique de l'Environnement, de l'Alimentation et des Affaires rurales (Defra).

USEPA (2008), *Handbook for Developing Watershed Plans to Restore and Protect Our Waters*, Washington D.C., United States Environmental Protection Agency, EPA 841-B-08-002.

Westcountry Rivers Trust (2012), « Westcountry Rivers Trust », consulté le 5 juillet 2012 à l'adresse wrt.org.uk/.

Wunder, S. (2005), *Payments for environmental services: Some nuts and bolts*, Bogor, Center for International Forestry Research Occasional Paper No. 42.

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 : Royaume-Uni », dans *Providing Agri-environmental Public Goods through Collective Action*, Éditions OCDE, Paris.

DOI: https://doi.org/10.1787/9789264201378-19-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.