

Contractualisation agro-environnementale collective dans les Hautes-Pyrénées : de l'idéal-type au contrat rêvé

Céline Dutilly et Simon Guédé (CIRAD)
avec : Emmanuelle Bouquet (CIRAD), Anne Sallent,
Didier Buffières et Florence Hollebecque (GIP-CRPGE)



UMT Pastoralisme

Cycle de webinaires « La PAC et les autres actions publiques confortent-elles l'activité d'élevage pastoral ? »

7 décembre 2023



D'un contrat idéal à un contrat rêvé

Sommaire

- Le PSE: un idéal-type
- Evaluation de la SHP
- Le contrat de rêve

Travail réalisé dans le cadre :

- du projet européen Contracts2.0 / étude de cas des estives collectives des Hautes-Pyrénées
 - CIRAD (C. Dutilly, E. Bouquet, E. Cheyns, S. Aubert)
 - GIP-CRPGE (D. Buffière, A. Sallent, J.B. Jourdan, F. Hollebecque)
 - Université Toulouse J. Jaurès (C. Eychenne)
 - INRAE-ODR (C. Gendre)
- Du doctorat de Simon Guédé

Contractualisation agro-environnementale: Enjeux



Photo GIP-CRPGE

Contexte

- La contractualisation agro-environnementale s'est imposée comme un des instruments-clé dans les politiques de protection de la nature.
- Malgré une diversité reconnue, les programmes de Paiements pour Services Environnementaux (PSE) se construisent et se consolident autour d'un « ideal-type » basé sur les concepts d'additionnalité économique ou de paiements basés sur le résultat. C'est le cas en Europe, où les MAEC n'échappent pas à cette tendance.
- Par ailleurs, les approches collectives de contractualisation se développent comme un moyen d'assurer l'efficacité à travers la concentration spatiale des efforts ou la réduction des coûts de transactions (administration publique).

Contexte

La contractualisation dans le contexte du pastoralisme collectif permet ainsi de questionner :

- Le concept **d'additionnalité et le ciblage** des dispositifs lorsqu'il s'agit de maintenir des pratiques vertueuses (avec des services environnementaux co-produits).
- Le concept de **collectif** alors que les entités collectives pré-existent à la contractualisation: le collectif n'est pas au service de l'efficience contractuelle mais la contractualisation est elle un soutien au fonctionnement des collectifs?

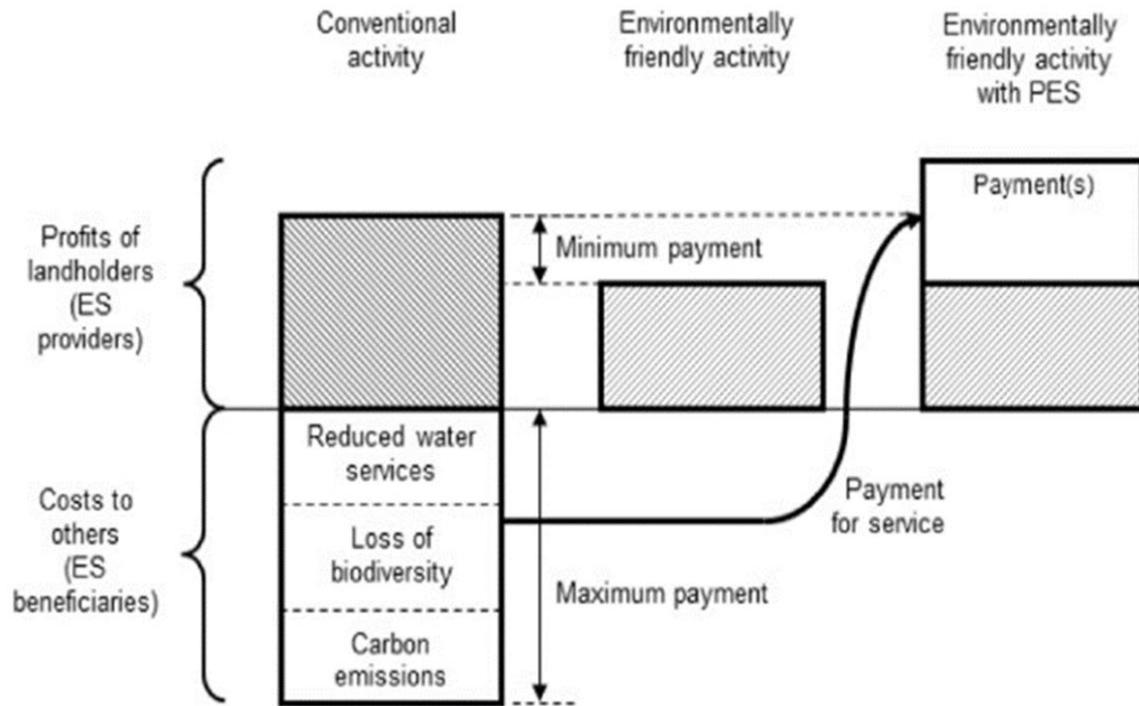
PSE= Un concept né dans les années 2000 comme instrument à la conservation des espaces naturels

Les écosystèmes naturels fournissent une variété de services environnementaux (SE) qui pourraient ne pas être appréciés tant qu'ils ne sont pas fournis (dégradation des terres, déforestation, dégradation de la qualité de l'eau).

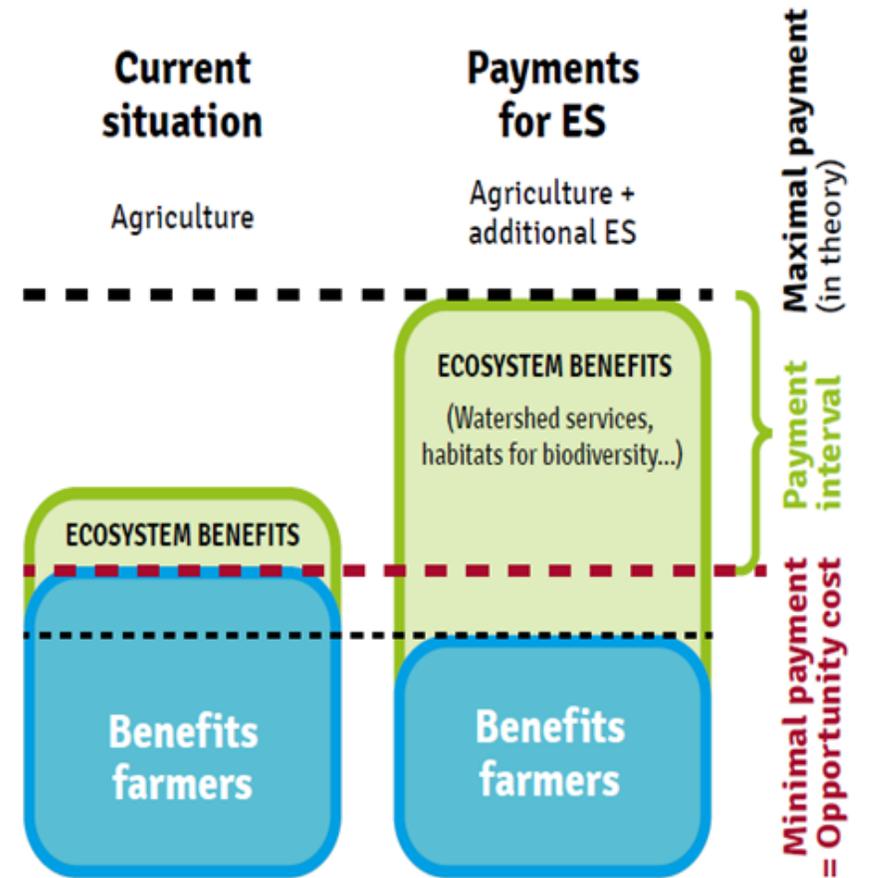
Les utilisateurs des terres n'ont aucune raison économique de prendre en compte ces services dans leurs décisions car ils ne sont pas évalués (les utilisateurs des terres ne reçoivent donc aucune compensation pour leur préservation).

Idée du PSE: ceux qui fournissent des SE devraient être rémunérés, et ceux qui reçoivent les services devraient payer pour en bénéficier.

“Ideal-type”



Engel 2016, adapted from Engel et al., 2008

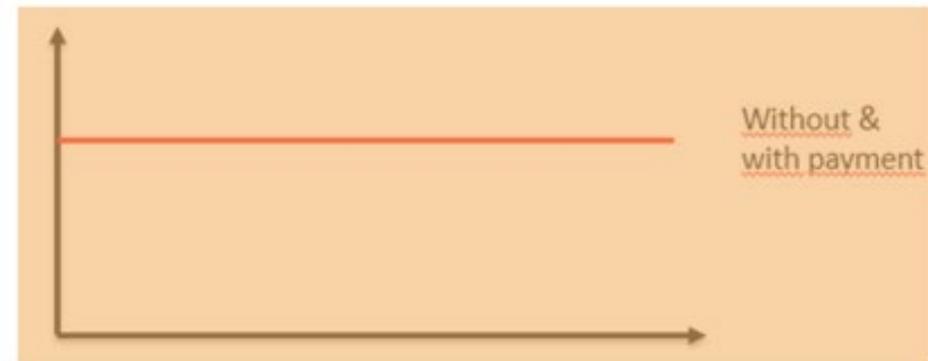
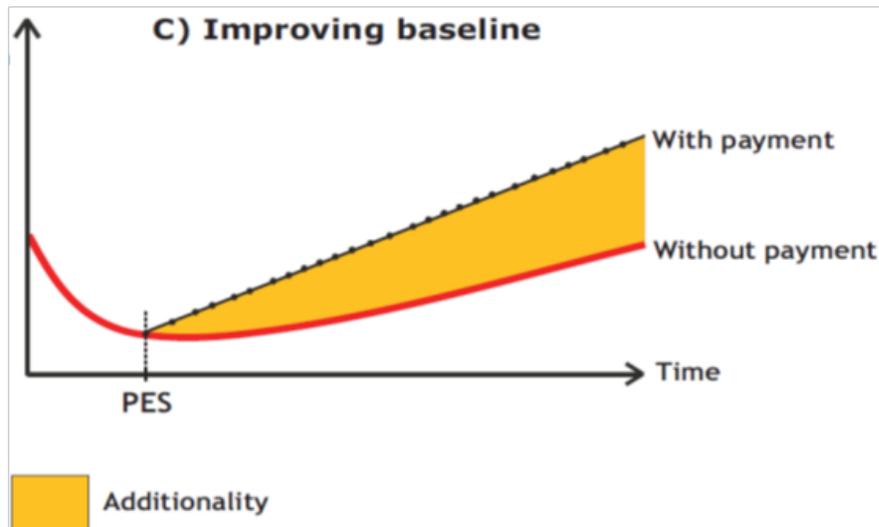
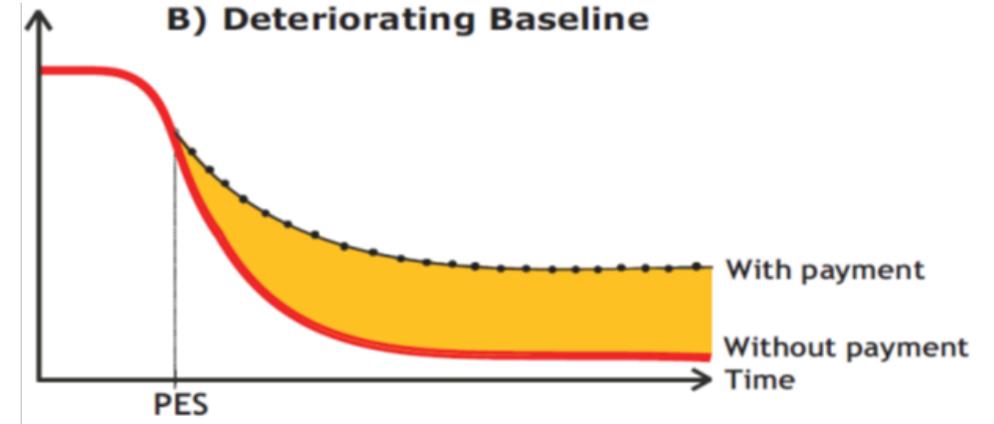
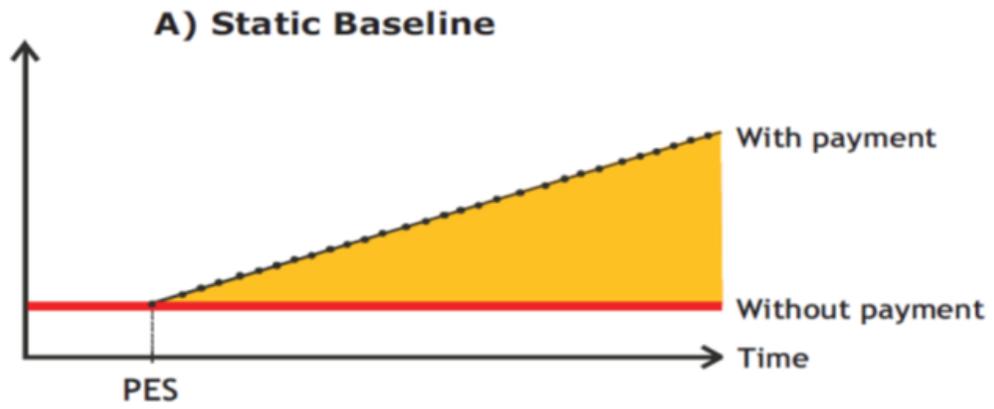


(PESMIX, 2014)

Additionnalité

- Une incitation est dite additionnelle si elle, et elle seule, modifie le comportement d'un agent dans le sens souhaité ou le conduit à conserver un tel comportement.
- L'objectif est d'éviter de rémunérer des agents pour le cours ordinaire des choses (« business-as-usual »), c'est-à-dire d'éviter des effets d'aubaine.
- Les PSE doivent « compenser » un coût (coût du changement, coût d'opportunité de la conservation de pratiques vertueuses) et ne surtout pas « récompenser » les agents pour ce qu'ils font déjà et qu'ils continueraient à faire même sans paiements.

Additionnalité : maintien ou changement de pratique ? Une question *de baseline* (*point de référence*)



PSE=
Récompense

Différents types de PSE

- PSE conservation (écosystèmes naturels) : maintien de l'occupation du sol (couvert forestier ou inversement paysages ouverts).
 - Paiement: compensation du cout d'opportunité d'allocation de la terre à la destination agricole
- PSE changement de pratique agricole (agro-écosystèmes)
 - Paiements: compensation du cout supplémentaire et perte de revenu liés aux engagements (MAEC)
- PSE « récompense » : paiements conditionnels « verts »
 - Paiement: libre
- PSE « investissement »: plantations arbres, agro-foresterie
 - Paiement: (co)financement des investissements
- PSE « produits » : certification environnementale
 - Paiement: premium sur le prix du produit

Impact de la SHP collective dans les Hautes-Pyrénées



Photo S. Harvard

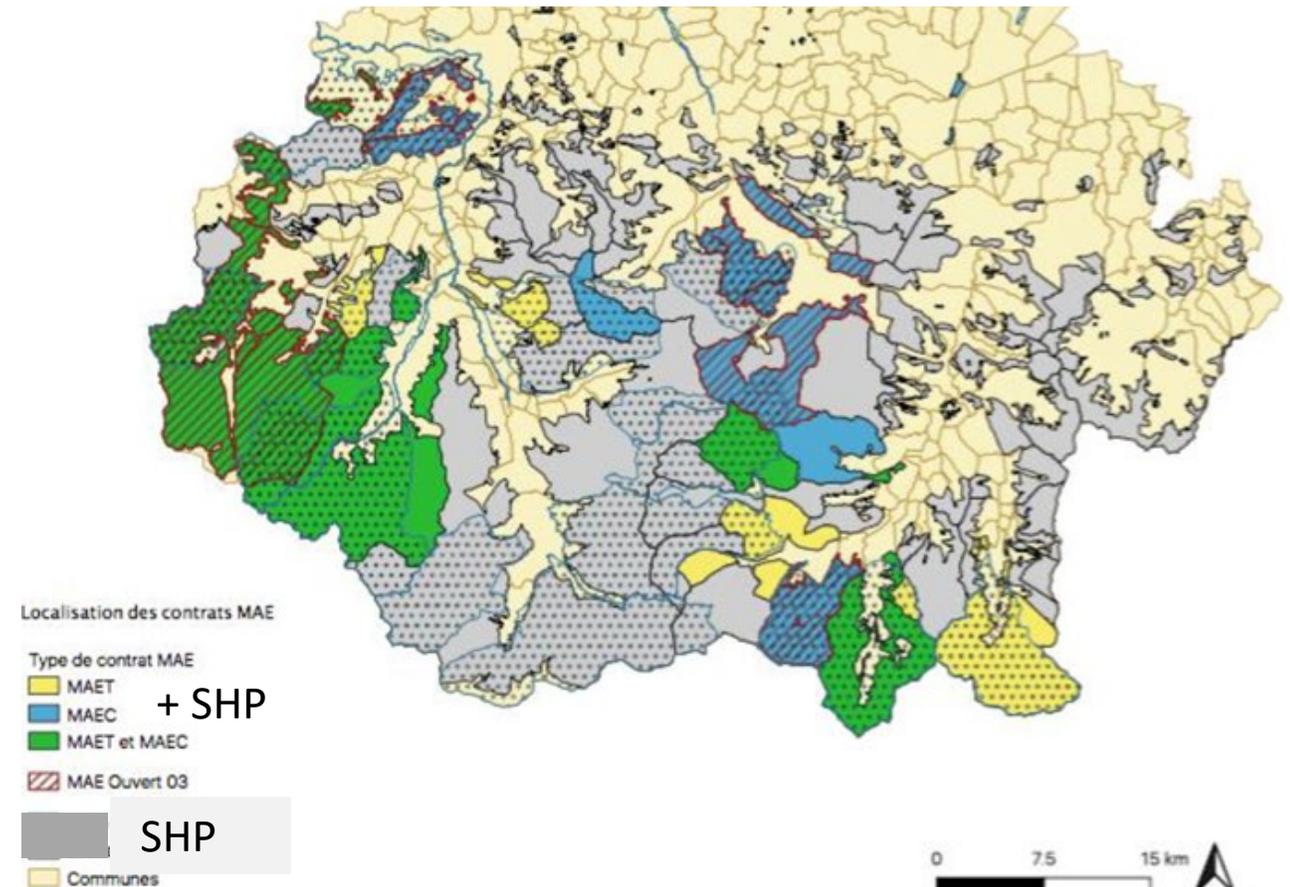
Dans le cadre du doctorat de Simon Guédé

Méthode

- Echelle: Hautes – Pyrénées / gestionnaires d'estives collectives
- Enquête socio-économique quasi-exhaustive (2020)

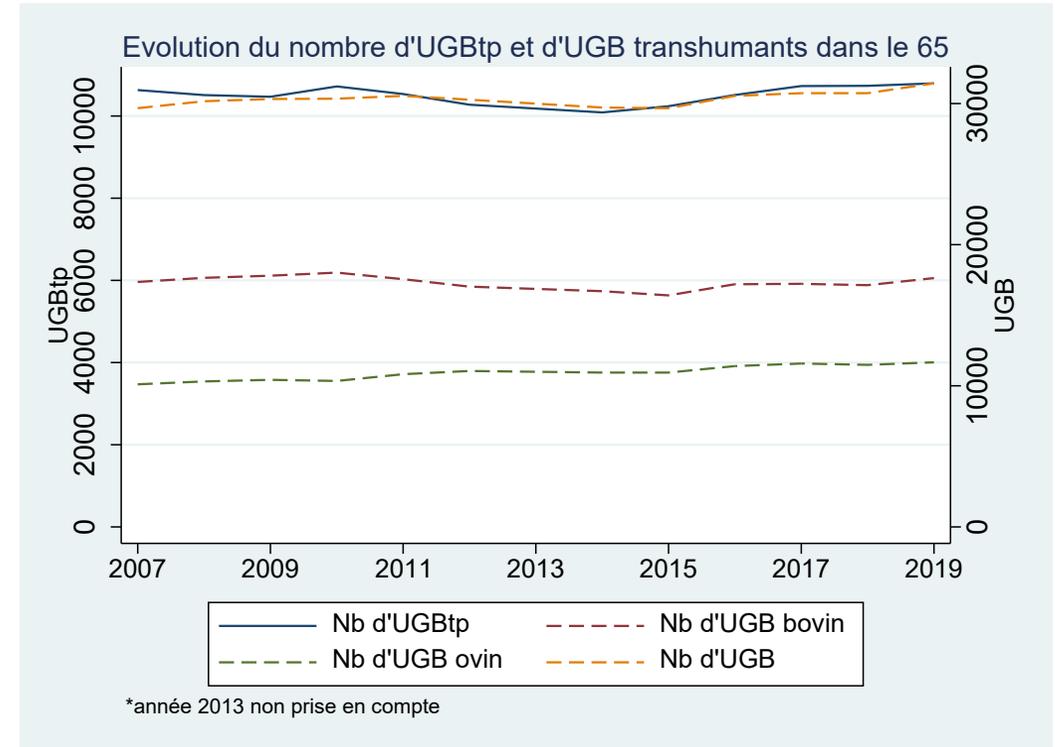
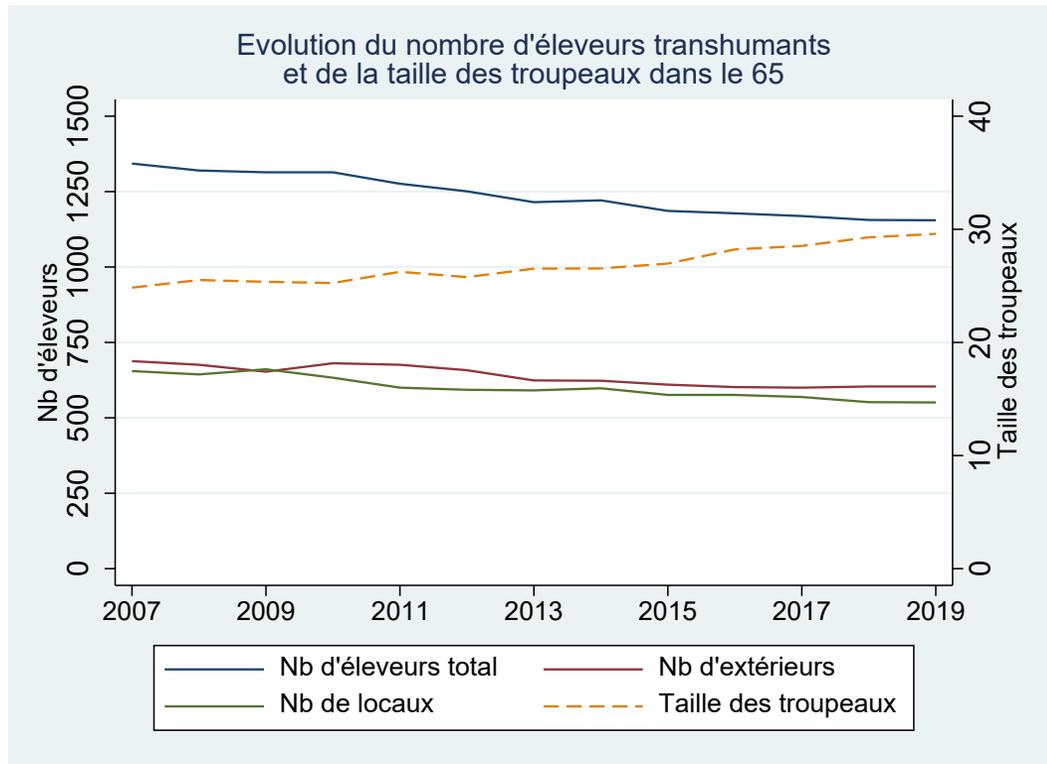
	Entités collectives enquêtées
SHP	65
SHP + MAEL	20
Pas de contrat	15
TOTAL	100

Entités collectives selon le type de contractualisation



Impact de la SHP sur la fréquentation des estives

Enjeux pastoraux : le maintien de la fréquentation des estives..



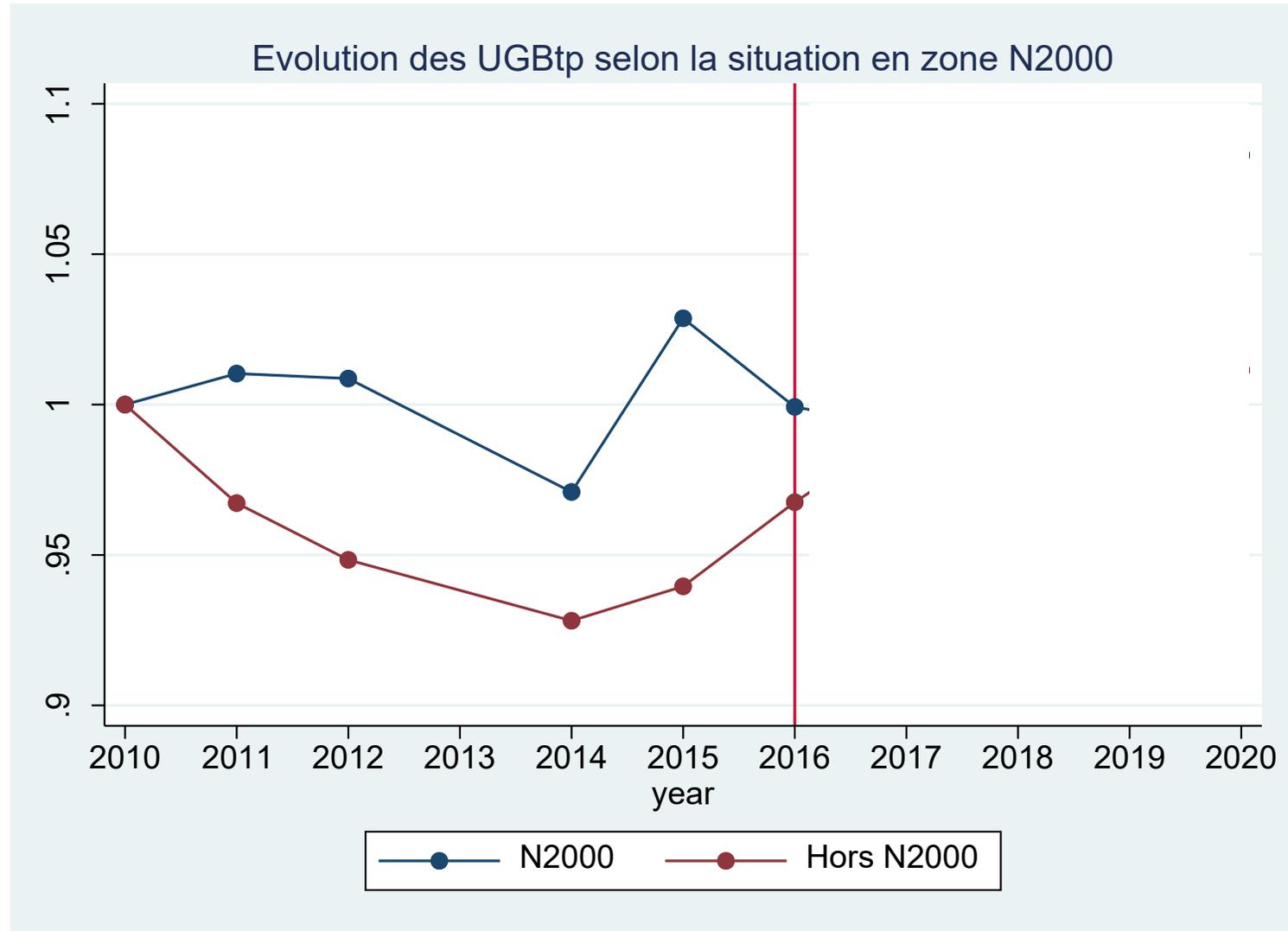
Le nombre d'éleveurs est en diminution

Augmentation de la taille des troupeaux



Les effectifs totaux sur le département restent relativement stable... MAIS

... mais forte hétérogénéité selon localisation ou pas en zone N2000



Construction des variables:

Non pas un contrefactuel (0/1) mais selon l'intensité du dispositif:

SHP: un niveau de contrainte différencié sur les niveaux de chargement.

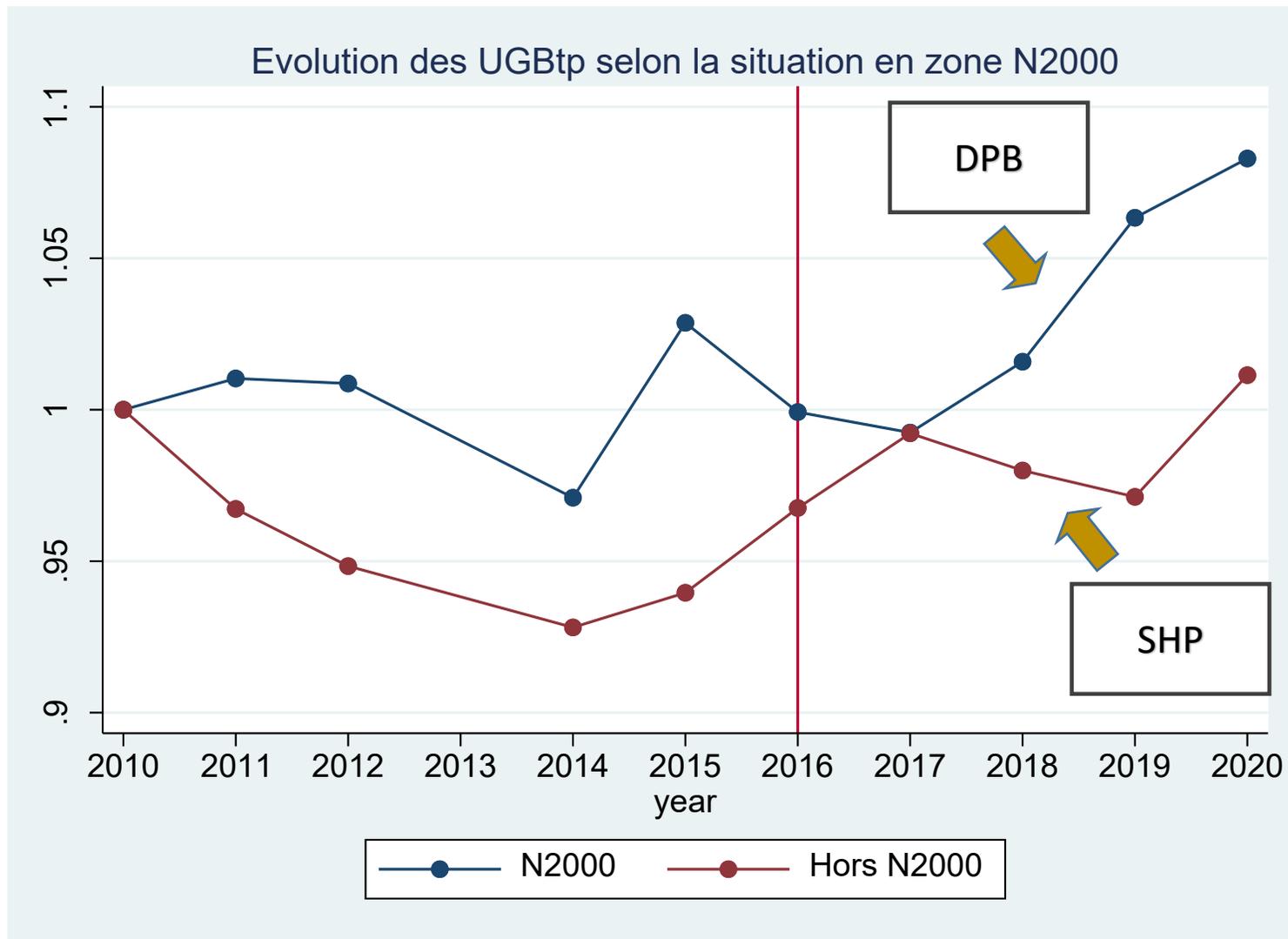
DPB: potentiel de rapatriement

Résultats

Effet	SHP	DPB	Explication
	Coefficient et significativité		
Global	9.43*	.	La SHP permet globalement d'accroître le chargement des estives de 6% alors que les DPB n'ont pas d'impact.
Hors zone N2000	12.89***	.	Elle est particulièrement efficace sur les estives hors des zones N2000
En zone N2000	.	23.14**	Les DPB augmentent le chargement sur les estives en zone d'éligibilité qui sont déjà plus attractives

Seuils de significativité : *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

Conclusion

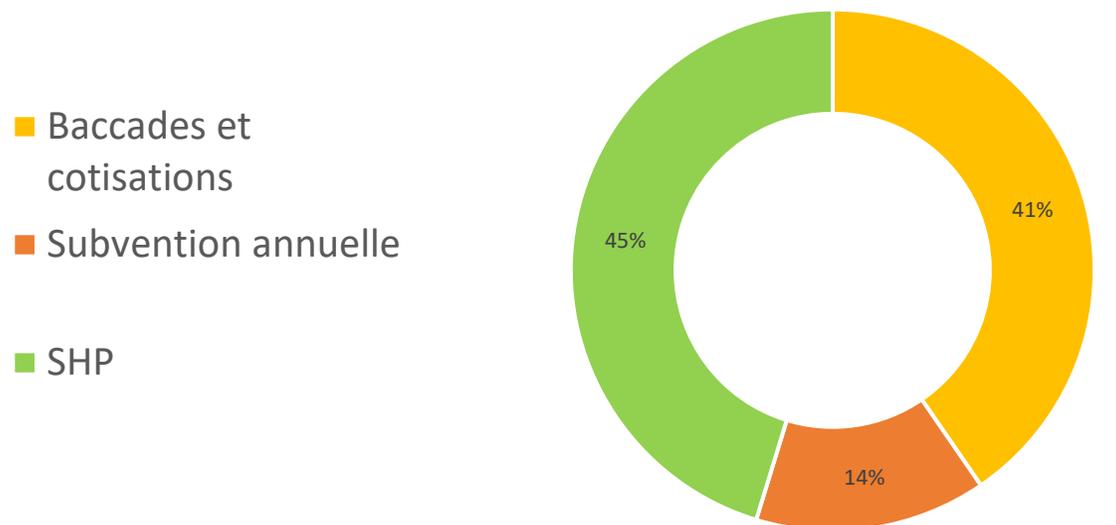


La SHP conduit à compenser le manque d'attractivité de ces estives situées hors zone N2000 alors les DPB ne font que renforcer les disparités déjà existantes.

Contractualisation agro-environnementale & gestion collective

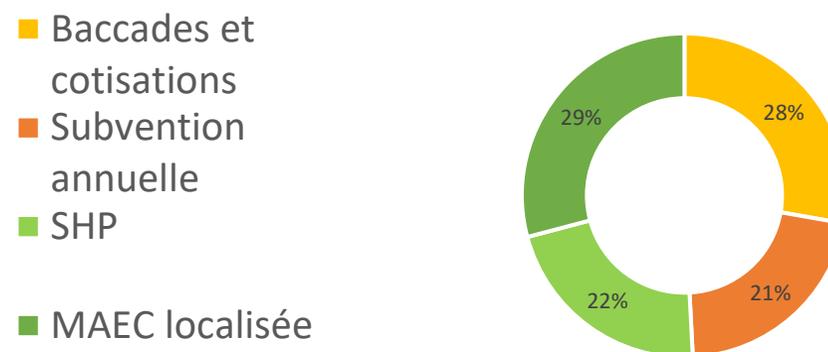
Poids des MAECs dans les sources de financements réguliers (2020)

Gestionnaires avec SHP seulement (65 Obs)



Budget total moyen : 9 000 €

Gestionnaires avec SHP et MAEC localisée (14 Obs)



Budget total moyen : 25 000 €

Les MAEC ont un poids important dans les sources de financements réguliers

Utilisations du montant des MAECs

Depuis 2015 : la redistribution n'est plus une obligation.

Dans le cas de la MAEC localisée : le montant est partiellement redistribué et utilisé pour embaucher des bergers

Dans le cas de la SHP: le montant est conservé par les entités collectives et utilisé pour des investissements/travaux pastoraux (débroussaillage) ou épargnés.

Avec deux effets principaux associés :

- Les groupes pastoraux deviennent financièrement indépendants des entités communales (les propriétaires fonciers).
- Des impacts environnementaux inattendus à long terme compte tenu du niveau d'investissement dans les infrastructures (pistes, clôtures..) ?

Montant annuel moyen de la SHP (€)	7323
------------------------------------	------

% d'utilisation de la SHP* pour :

<i>Investissements/équipements pastoraux</i>	84%
<i>Epargne</i>	45%
<i>Auto-financement (gardiennage, héliportage)</i>	20%
<i>Rémunération administratif</i>	11%

*Variables non mutuellement exclusives

Une contractualisation rêvée

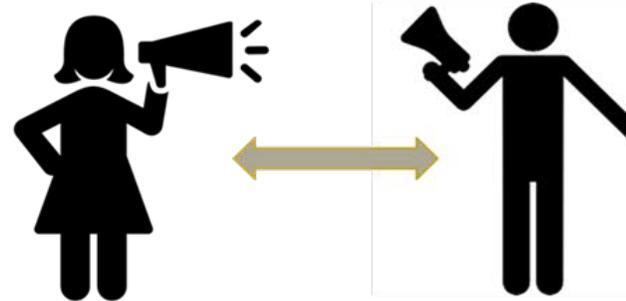


Photo : C. Bodin



Department of Hautes-Pyrénées

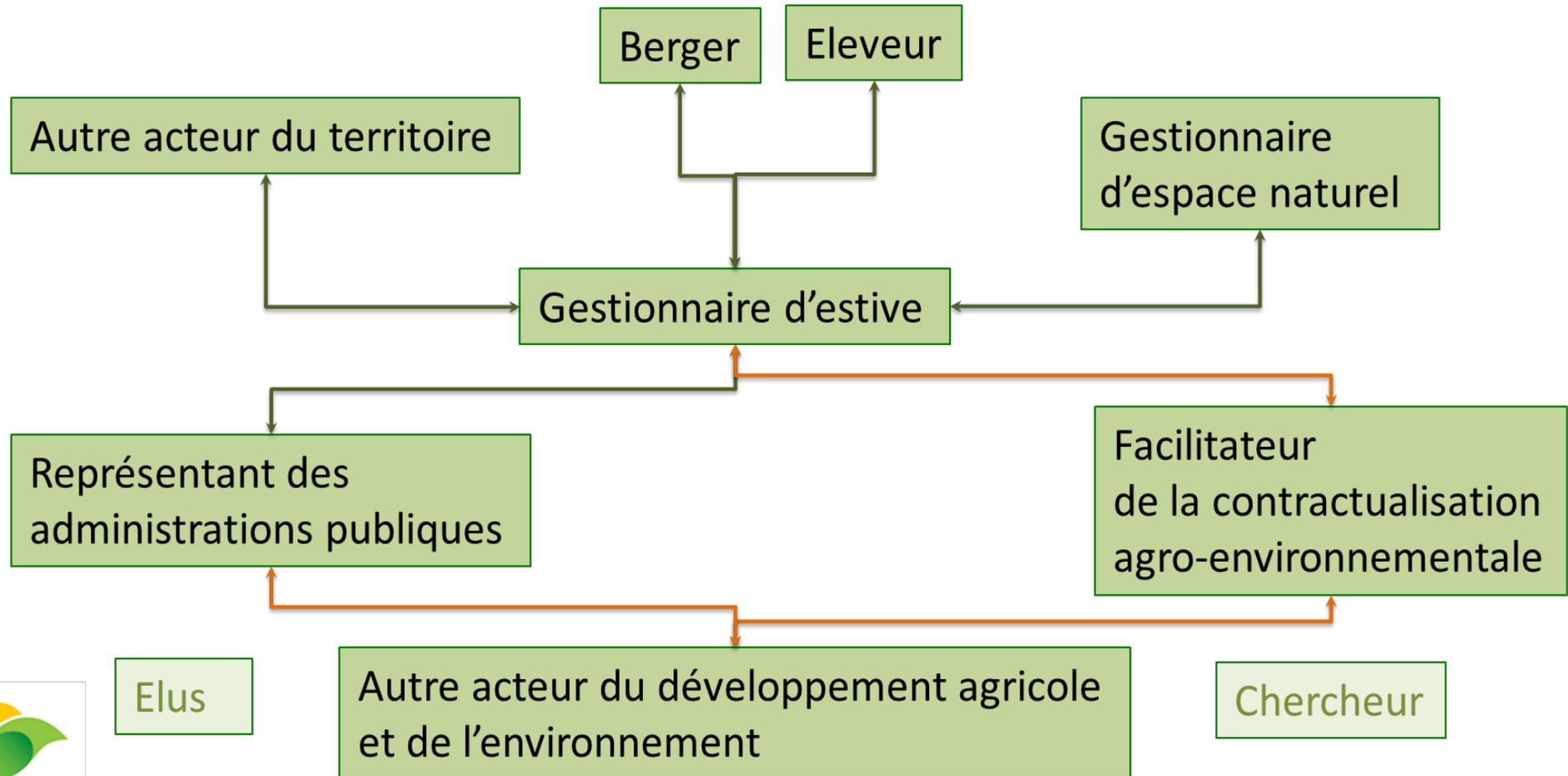
- Acteurs locaux du pastoralisme
- Hautes-Pyrénées
- « Définir les contours des contrats de rêve au sein des dispositifs agro-environnementaux pour les surfaces pastorales collectives »



Occitanie and National level

- Acteurs de l'accompagnement du pastoralisme et de l'environnement
- Multi-échelle
- « Comment les mesures et politiques publiques (existantes et à venir) peuvent soutenir une fourniture de bien publics agroenvironnementaux dans les Hautes-Pyrénées et au-delà ».

Profil des participants



CILs

PILs

1. Evaluer les contrats actuels

Décembre 2019
30 participants

Eleveuse, présidente d'un GP

CR Occitanie

Janvier 2020
21 participants

2. La montagne de rêve

Septembre 2020
27 participants

Bergère

Président AFP

Décembre 2020
20 participants

3. Contrats de rêve : objectifs et contours

Février 2021
28 participants

Maire, Association des gestionnaires d'estives du 65

Responsable ASP

Mars 2021
24 participants

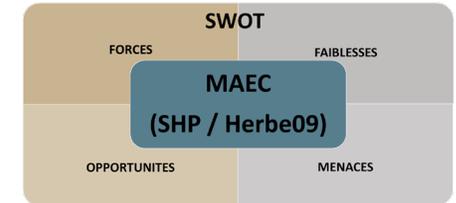
3b. Contrats de rêve : mise en œuvre, suivi et contrôle

Juin 2021
19 participants

Parc National

Février 2022
15 participants

4. Du rêve à la réalité : trajectoires d'inscription dans les dispositifs à venir



Une montagne de rêve



Une montagne **vivante**, ouverte au **pastoralisme** dynamique dans des milieux naturels **diversifiés**, où **coexistent** avec respect les êtres vivants, et se partagent des **savoirs multiples**. (C. Bodin, CIL2)



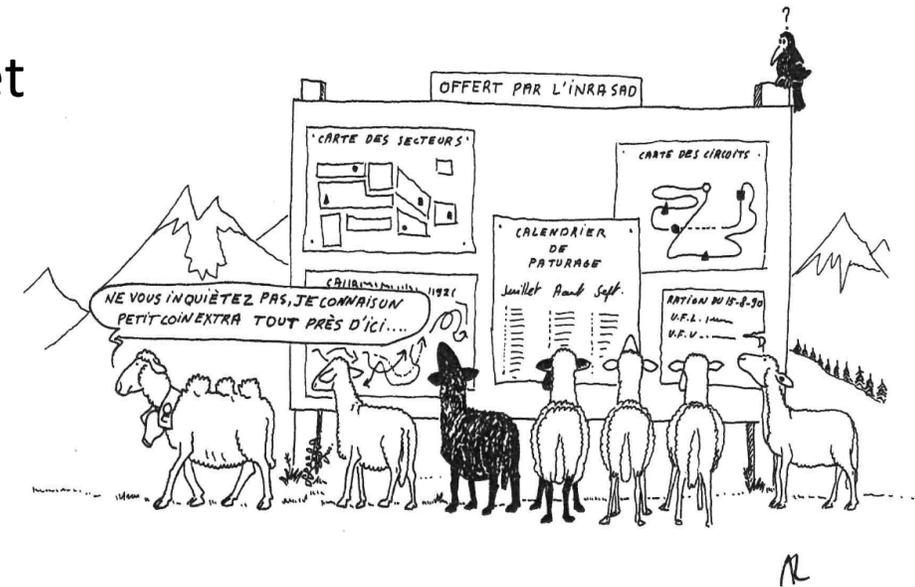
Photo : C. Bodin

Contrat de rêve: principes

Démarche globale mobilisant les connaissances des experts et des acteurs locaux et dont la mise en œuvre est basée sur la flexibilité des pratiques et la prise en compte de l'expérimentation.

Les objectifs environnementaux doivent être définis localement. Leur identification et leur priorisation sont le résultat d'une compréhension partagée des enjeux pastoraux et environnementaux par les acteurs du territoire.

- Niveau A : maintien d'une gestion pastorale collective et des BP environnementaux associés
PSE conservation / récompense
- Niveau B : reconquête milieux ou secteurs
PSE investissement
- Niveau C : gestion éco-pastorale fine ou expérimentale
PSE changement de pratique



Contrat de rêve: mise en oeuvre

Gouvernance	Gouvernance régionale dans la gestion des aides avec intégration de l'échelon départemental pour une meilleure expertise
Mise en œuvre du contrat	Après un diagnostic éco-pastoral, un plan de gestion éco-pastoral est co-construit à l'échelle de l'estive et mis en œuvre par un groupe de travail local.
Cahier des charges	Les contrats portent sur : <ul style="list-style-type: none">- des engagements de moyens suffisamment souples (mettre en œuvre le plan de gestion)- des engagements de résultats Ces engagements intègrent des indicateurs définis localement. Ils peuvent également porter sur des expérimentations dans le cadre des objectifs fixés, sans obligation de résultat.
Contrôle et suivi	Un processus de suivi-évaluation participatif des engagements est développé sur la base d'indicateurs de moyen et/ ou de résultats qui servent à enrichir une démarche qualité plutôt que de servir de seul point de contrôle.
Animation	Des facilitateurs (au moins un expert pastoral et un expert environnemental) sont financés pour faciliter le processus contractuel tout au long de la durée de vie du contrat.

Résultats

- Des innovations dans la mise en œuvre des contrats (plutôt que dans leur contenu)
 - Co-définition des enjeux
 - Humaniser le contrat (conflit de normes: administratives vs 'prendre soin')
 - Reconnaissance d'approches expérimentales (vs paiement au résultat)
 - Suivi – évaluation participative
 - Rôle des intermédiaires (services pastoraux)
- Des innovations dans les processus CIL/PIL
 - Dialogue inter-acteurs, inter-niveaux, monde pasto-environnement
 - Acteurs mis en avant (bergers)
 - Confiance, reconnaissance mutuelle, savoirs

Conclusions / discussions

- Une SHP qui joue un rôle de rééquilibrage / attractivité des estives en zone N2000
 - Vers un ciblage de ces zones (hors N2000) ou le maintien d'un principe de récompense?
 - Même lorsqu'on considère les DPB?
 - Effets rebonds/ investissements ?
- Une contractualisation en soutien aux collectifs?
 - Co-construction / co-gestion des contrats
 - Passage du rêve à la réalité?

Pour aller plus loin

Voices from the field

#1 It's not all about money.

#2 It's not only about food production!

#3 Give practitioners more freedom on how to achieve results in the field.

#4 1+1 = 3. Collective approaches create more value for farmers and society.

#5 Intermediaries are key in realizing agri-environmental contracts. (PYRENEES)

#6 Less is more! Attractive contracts have less paperwork for farmers.

#7 Involve farmers in monitoring the effects of agri-environmental measures.

#8 Practitioners are valuable partners for designing novel contracts.

#9 Dream big! Envision landscapes before contract design (PYRENEES)

#10 From contract dreaming to implementation: a road of obstacles and opportunities.

Un podcast : <https://audioblog.arteradio.com/blog/174061/podcast/174197/la-maec-en-milieu-incertain>

Et un film en tournée prochainement... tous deux réalisés par Emmanuelle Cheyns.

Merci !

Contact:

Céline Dutilly, UMR MOISA, CIRAD
dutilly@cirad.fr



Photo S. Guede

