Document généré le 21 avr. 2025 10:25

VertigO
La revue électronique en sciences de l'environnement

Gouvernance, efficacité et justice des instruments de politiques agricoles visant à favoriser la provision de services environnementaux : une analyse comparée entre Costa Rica et France (Guadeloupe)

Muriel Bonin, Jean-Francois Le Coq, Oliver Aznar et Fernando Saenz

Volume 17, numéro 2, septembre 2017

URI : https://id.erudit.org/iderudit/1058208ar

Aller au sommaire du numéro

Éditeur(s)

Université du Québec à Montréal
Éditions en environnement VertigO

ISSN

1492-8442 (numérique)

Découvrir la revue

Citer cet article

Bonin, M., Le Coq, J.-F., Aznar, O. & Saenz, F. (2017). Gouvernance, efficacité et justice des instruments de politiques agricoles visant à favoriser la provision de services environnementaux : une analyse comparée entre Costa Rica et France (Guadeloupe). *VertigO*, *17*(2).

Résumé de l'article

Le programme de Reconnaissance des bénéfices environnementaux (« Reconocimiento de Beneficios Ambientales », RBA) au Costa Rica et les Mesures Agri-Environnementales (MAE) en France font partie des instruments incitatifs de politiques agricoles visant à protéger l'environnement. À partir d'une analyse comparée multicritère de l'application de ces deux instruments dans le Guanacaste au Costa Rica et en Guadeloupe en France, nous caractérisons les potentiels et les limites des politiques agricoles visant à favoriser la provision de services environnementaux en termes d'efficacité et de justice. Des enquêtes sont conduites auprès des gestionnaires et des bénéficiaires de ces instruments. Dans ces deux cas, la gouvernance reste dominée par des acteurs du secteur agricole et les programmes sont efficaces dans le sens où ils atteignent des objectifs qui étaient affichés (augmentation des pâturages améliorés pour le RBA, diminution de l'usage des pesticides pour les MAE). Cependant, l'additionnalité des programmes est incertaine. Les deux cas étudiés présentent des différences relatives à l'équité dans la distribution des fonds publics. Alors que le Costa Rica a mis en place des modalités concrètes et précises de plafonnement des aides, en France, dans le cas de la Guadeloupe, la répartition des fonds attribués aux MAE reproduit l'inégalité existante dans la répartition des fonds publics (le budget des MAE étant concentré sur les principales filières qui bénéficient déjà de l'essentiel des subventions). L'équité est apparue comme une préoccupation des gestionnaires et elle a induit des inflexions dans les modalités de mise en oeuvre. Ces résultats soulignent l'importance de la gouvernance dans l'orientation et les résultats obtenus par ces instruments incitatifs.

Tous droits réservés © Université du Québec à Montréal et Éditions en environnement VertigO, 2017

Ce document est protégé par la loi sur le droit d'auteur. L'utilisation des services d'Érudit (y compris la reproduction) est assujettie à sa politique d'utilisation que vous pouvez consulter en ligne.

https://apropos.erudit.org/fr/usagers/politique-dutilisation/

Cet article est diffusé et préservé par Érudit.

Érudit est un consortium interuniversitaire sans but lucratif composé de l'Université de Montréal, l'Université Laval et l'Université du Québec à Montréal. Il a pour mission la promotion et la valorisation de la recherche.

https://www.erudit.org/fr/

Gouvernance, efficacité et justice des instruments de politiques agricoles visant à favoriser la provision de services environnementaux : une analyse comparée entre Costa Rica et France (Guadeloupe)

Muriel Bonin, Jean-Francois Le Coq, Oliver Aznar et Fernando Saenz

Introduction

1 Les instruments incitatifs visant à encourager l'adoption de pratiques de protection de l'environnement connaissent un développement important, dans le domaine de la conservation (Pirard & Lapeyre, 2014) et font l'objet de débat sur leur efficacité et efficience comparées aux instruments de « *command et control* » (Wunder, 2005). Dans le domaine agricole, divers instruments de politiques publiques visent à minimiser les impacts négatifs sur l'environnement et à maximiser ses impacts positifs à travers des instruments économiques incitatifs (Aznar et Perrier-Cornet, 2003). Le programme de Reconnaissance des bénéfices environnementaux (« Reconocimiento de Beneficios Ambientales », noté RBA dans la suite du texte) au Costa Rica et les Mesures Agri-Environnementales (MAE) en France font partie de ces instruments incitatifs. Même si les modes de calculs et la justification des montants alloués diffèrent entre ces deux instruments (compensation du coût de changement de pratique pour les MAE, prise en charge d'une partie d'un investissement pour les RBA), ils peuvent être considérés comme

des PSE (Paiements pour Services Environnementaux) selon la définition élargie de Muradian *et al* (2013). Il s'agit en effet de dispositifs qui mettent en place des paiements ou rétributions en vue d'obtenir ou sécuriser la fourniture de services environnementaux. Nous utilisons dans ce texte le terme « service environnemental » qui renvoie aux bénéfices fournis par l'homme aux écosystèmes (Lugo, 2008). Il convient bien aux principes des instruments de politique publique que nous utilisons qui visent à encourager des pratiques, activités humaines respectueuses de l'environnement. Lugo (2008) distingue les services environnementaux des services écosystémiques définis comme les bénéfices que les populations tirent des écosystèmes.

2 Le Costa Rica a longtemps présenté un paradoxe : alors que le pays est pionnier sur les questions environnementales avec la mise en place précoce d'aires protégées (Evans, 1999), d'un programme de paiement pour services environnementaux (Pagiola, 2008) et son implication sur l'agenda du changement climatique, l'agenda agricole a peu intégré ces enjeux jusque dans les années 2000 (Le Coq *et al*., 2010). Pourtant, les enjeux environnementaux sont importants du fait de la dégradation des écosystèmes par l'agriculture intensive. Le Ministère de l'Agriculture et de l'Élevage du Costa Rica (Ministerio de Agricultura y Ganaderia, MAG, pour son acronyme en espagnol) a cependant mis en place le programme RBA depuis 2007 (MAG Costa Rica, 2011, Durey, 2012) afin de soutenir les investissements des producteurs vers l'adoption de technologies qui permettent une augmentation de la productivité tout en étant favorables à l'environnement.

3 En Europe, et en France en particulier, après des premières expérimentations au milieu des années quatre-vingt, les mesures agrienvironnementales (MAE) ont été introduites comme mesures d'accompagnement de la réforme de la politique agricole commune (PAC) de 1992 (règlement 2078/92). Les MAE ont connu des évolutions successives, intégrées à divers instruments : Contrats Territoriaux d'Exploitation, puis Contrats d'Agriculture Durable, MAE Territorialisées et aujourd'hui MAE Climatiques (nouvelle programmation de la PAC mise en œuvre à partir de 2015). Les MAE Climatiques étant trop récentes pour être évaluées, nous portons notre attention sur les MAE Territorialisées (2007-2013), car elles sont spécifiquement ciblées sur les questions environnementales et semblent prometteuses pour une réelle intégration des questions environnementales dans le domaine agricole.

4 Une tendance et une volonté sont observées dans l'évolution des MAE en France à aller au-delà de la rémunération du coût de changement de pratiques, vers la rémunération d'un service environnemental[1] (Maury *et al*., 2013). En ce sens, le Costa Rica présente un intérêt pour une mise en perspective avec le cas de la France, car ce pays est pionnier sur l'idée de rémunération de services environnementaux avec le programme de paiement pour services environnementaux dans le secteur forestier, fréquemment cité en exemple dans la littérature scientifique comme novateur (Pagiola, 2008). Cette reconnaissance des services environnementaux s'applique également au secteur agricole avec le programme RBA mis en œuvre par le ministère de l'Agriculture du Costa Rica, mais celui-ci n'est pas étudié dans la littérature, contrairement à celui concernant le secteur forestier.

5 Les études sur les MAE sont nombreuses (Uthes & Matzdorf, 2012). Cependant, les analyses comparatives sont plus rares (Wunder *et al.*, 2008), en particulier avec des instruments similaires en Amérique latine. Cet article contribue à combler ces lacunes avec une analyse comparée multicritère entre les MAE en France et un pays d'Amérique Centrale pionnier sur l'agenda environnemental, le Costa Rica.

6 L'objectif de cet article est de tirer des enseignements de l'analyse comparée de l'application de deux instruments de politiques publiques à partir d'observations empiriques confrontées à des référentiels théoriques. Nous adoptons une analyse de la politique publique qui intègre la question de la gouvernance des instruments, celle de leur efficacité, et celle de leur légitimité sociale en termes d'équité. Nous présentons nos critères d'analyse sélectionnés à partir d'une revue de littérature sur les PSE (Paiements pour Services environnementaux). Nous appliquons ces critères à l'analyse de deux études de cas (Guanacaste au Costa Rica et Guadeloupe en France). Nos résultats montrent l'importance de la gouvernance qui façonne les dispositifs et de la problématique de l'équité qui sont pris en charge différemment dans les deux études de cas, mais qui, dans les deux situations, est apparue comme une préoccupation centrale des gestionnaires et a induit des inflexions dans les modalités de mise en œuvre des instruments.

Critères d'analyse, matériel et méthode, études de cas

Critères d'analyse

7 Nous retenons des critères d'analyse sans nous focaliser uniquement sur l'un ou l'autre des critères à l'instar de Peyrefitte (1998) concernant les politiques territorialisées. Nos critères d'analyse sont définis à partir d'une revue de littérature sur les instruments incitatifs de type PSE (Vatn, 2010, Muradian *et al*, 2013, Wunder, 2005 ; Engel *et al*., 2008, Corbera *et al*., 2007). En effet, le RBA est un instrument visant à reconnaitre/rémunérer la production de services environnementaux. Au niveau de la Commission européenne, les terminologies mentionnent la référence aux services environnementaux : « Les mesures agro-environnementales sont un élément essentiel *du dispositif prévu pour intégrer les préoccupations environnementales à la politique agricole commune (PAC). Elles visent à encourager les agriculteurs à protéger et à valoriser l'environnement en les rémunérant pour la prestation de services environnementaux*[2] ». Les MAE reposent sur le principe d'une rémunération d'un surcoût de changement de pratique. Le RBA rémunère une partie des investissements pour des technologies « vertes » et non directement la fourniture d'un service. Les principes de prise en charge financière par les instruments de politiques publiques sont donc différents entre MAE et RBA. Cependant, dans les deux cas, le prestataire rémunéré est producteur du service environnemental et reçoit une compensation pour cela, mais il bénéficie également dans sa production des services fournis par l'écosystème (Zhang *et al*., 2017). Les agriculteurs bénéficient de services fournis par les écosystèmes, qu'ils contribuent à préserver, ce qui justifie une indemnisation. Nous rapprochons donc RBA et MAE des PSE.

8 Nous retenons comme critère d'analyse :

- La *gouvernance des instruments,* dans chaque contexte spécifique (Vatn, 2010, Muradian *et al*, 2013). Nous cherchons à prendre en compte la spécificité de chaque contexte local, notamment dans le processus de gouvernance. Les groupes de pression peuvent avoir une influence déterminante sur la conception des instruments de politiques publiques visant à favoriser la fourniture de services environnementaux (Muradian *et al*, 2013 ; Le Coq *et al*., 2015). Ils orientent ainsi leur conception, leur efficacité et les schémas de distribution des fonds. Une attention doit donc être portée au processus de construction de la politique, à la gouvernance des instruments et au contexte institutionnel de leur mise en place (Vatn, 2010).

- *L'efficacité* définie comme la capacité à résoudre le problème posé et atteindre les objectifs, et *l'additionnalité,* définie comme la capacité d'un instrument à conduire à des changements de pratique qui n'auraient pas eu lieu en l'absence de l'incitation (Wunder, 2005 ; Engel *et al*., 2008). Pour évaluer l'efficacité, nous avons considéré la capacité des dispositifs à effectivement conduire à l'adoption ou au maintien de pratiques permettant la provision de services environnementaux. Dans le cas du Costa Rica, nous avons retenu l'adoption des changements de pratiques promus par le RBA et les changements d'usage du sol. Dans le cas de la Guadeloupe (France), une analyse des changements de pratiques est également réalisée pour évaluer l'efficacité. L'additionnalité est évaluée à dires d'agriculteurs en demandant si les changements auraient eu lieu sans souscription de MAE.
- La *légitimité* (selon le point de vue des organisations chargées de l'application des instruments et selon celui des bénéficiaires), *l'équité* et les implications en termes distributifs (Corbera *et al*., 2007). Pour aborder la question de la légitimité du programme, nous distinguons la question de la légitimité des enjeux agrienvironnementaux selon le point de vue des parties prenantes d'une part, et la question de la distribution des fonds publics d'autre part. La notion de justice a en effet une importance pour les décideurs et praticiens (Muradian *et al*., 2013). Ainsi, nous porterons également notre attention sur la question de l'équité, c'est-à-dire de la justice dans la distribution des fonds publics et dans la mise en œuvre de dispositifs visant à encourager la fourniture de SE (Corbera *et al*., 2007).

Matériel et méthode

9 Nous conduisons une analyse comparative de deux instruments de politiques publiques, le programme RBA au Costa Rica et les MAE en France. Alors que le Costa Rica et la France présentent des caractéristiques très différentes concernant les productions agricoles, le choix du cas de la Guadeloupe permet une perspective comparative du fait de sa proximité géographique avec le Costa Rica, et de similitude en termes de milieu tropical et des types de productions agricoles. Au sein de chaque pays, les sous-secteurs qui sont l'objet du plus grand nombre de contrats RBA et MAE sont sélectionnés (élevage dans le Guanacaste au Costa Rica, production bananière en Guadeloupe). Par ailleurs, le produit intérieur brut par habitant du Costa Rica est un des plus élevés d'Amérique latine. Cela renforce l'intérêt de la comparaison avec un pays développé comme la France.

10 L'analyse est conduite à deux niveaux : la conception et l'application des politiques, puis les effets de leur application à partir du traitement de données primaires au niveau des exploitations agricoles (tableau 1). Pour la comparaison des instruments, nous nous appuyons sur plusieurs études que nous avons coréalisées, lors de l'encadrement de travaux étudiants (Beaugendre, 2012 ; Durey, 2010 et 2012 ; Lamour et al., 2014). Différents entretiens ont été conduits, avec des prises de note pour tous et enregistrement et retranscription pour certains.

11 En Guadeloupe, des entretiens semi-directifs ont été conduits auprès des institutions en suivant un guide d'entretien qui porte sur la conception et la mise en œuvre des dispositifs (conception, évolution et gouvernance des dispositifs avec une attention particulière portée au rôle et activités des structures animatrices dans l'appui au montage des contrats individuels avec les agriculteurs). Au total dix entretiens institutionnels ont été réalisés auprès des organisations suivantes : ministère de l'Agriculture à Paris chargée des MAE dans les départements d'outre-mer, administration agricole déconcentrée en Guadeloupe (2 personnes de la DAF[3], une de l'ASP[4]), trois organisations professionnelles

agricoles, le Parc National, un GAL[5] et une collectivité territoriale. Un atelier de restitution et discussion des résultats a été organisé en 2013 et un entretien complémentaire a été conduit auprès des responsables de l'Union des Producteurs Guadeloupéens.

12 Concernant les bénéficiaires, nous disposons d'une liste des bénéficiaires de MAE en Guadeloupe fournie par les services du ministère de l'Agriculture (1868 exploitations ayant souscrit une MAE entre 2008 et 2011). Un tirage aléatoire est effectué à partir de ces listes, avec une stratification par structure animatrice. 44 bénéficiaires ont été interrogés entre février et avril 2012 en Guadeloupe. Un guide d'entretien semi-directif est utilisé avec des questions relatives aux caractéristiques des exploitations, aux changements de pratiques agricoles et aux motivations de souscription des MAE.

13 Au Costa Rica, une première phase d'entretien a été conduite en 2010 afin d'analyser l'intégration de la notion de service environnemental au sein des politiques agricoles (Durey, 2010) auprès de fonctionnaires des administrations publiques (5 entretiens), de représentants du secteur privé et des organisations de producteurs (15 entretiens) et de chercheurs et professeur costaricien ayant contribué à populariser la notion dans le pays (2 entretiens). Des entretiens complémentaires ont été conduits en 2014 et 2015 plus spécifiquement sur le RBA, auprès du responsable du programme RBA à San José, au niveau des antennes locales du ministère de l'Agriculture et de l'élevage dans le Guanacaste et des « Camara de ganaderos » (Chambre des éleveurs).

14 Dans le Guanacaste au Costa Rica, les listes de bénéficiaires fournies par les services du ministère de l'Agriculture regroupent 1031 exploitants pour des projets RBA entre 2007 et 2013. Un tirage aléatoire est effectué à partir de ces listes, avec une stratification par date d'entrée dans le programme RBA. 75 bénéficiaires ont été enquêtés entre février et mai 2014 dans les cantons de La Cruz, Liberia, Carillo, Bagaces et Cañas dans le Guanacaste au Costa Rica (63 avec données complètes). Un guide d'entretien semi-directif est utilisé avec des questions relatives aux caractéristiques techniques et socio-économiques des exploitations agricoles, au foncier et à l'usage des terres en 2006 et 2012 (avant et après la mise en place du RBA).

TABLEAU 1. ENTRETIENS ET ENQUÊTES

	Nombre d'entretiens institutionnels	Nombres d'enquêtes auprès des bénéficiaires	Travaux étudiants
France	N= 10	N= 44	Beaugendre (2012)
Costa Rica	N = 22	N = 63, N = 75	Durey (2010 et 2012), Lamour *et al* (2014)

Contexte des études de cas

Développement agricole au Costa Rica et élevage dans le Guanacaste

15 Le développement agricole au Costa Rica est marqué par l'histoire du café dans la Vallée centrale avec des petits producteurs et de grandes exploitations. Le processus de colonisation agricole notamment au Nord et au Nord Ouest du Costa Rica montre une combinaison entre de grands domaines (haciendas) et des petits producteurs s'installant dans les espaces interstitiels, tournés vers une économie de subsistance et vendant souvent leur force de travail aux grands domaines. Jusqu'au début des années 1980, les productions alimentaires (maïs, riz, haricot, tubercules...) et commerciales (café, canne à sucre, lait, viande) progressent grâce aux politiques volontaristes de l'État et à l'appui financier de projets internationaux. À partir de 1984, avec la mise en place des programmes d'ajustement structurel, l'État abandonne progressivement une partie de ses fonctions et, dans un contexte de politiques de plus en plus libérales, réduit les subventions aux petits producteurs. La participation des petits et moyens producteurs à la production agricole commence à diminuer. Les volumes de production des cultures alimentaires chutent (maïs, haricot rouge, riz...). Une spécialisation dans des produits d'exportation (ananas, banane...) est alors observée avec la constitution de grands domaines fonciers appartenant à des firmes agro-industrielles (Faure & Samper, 2005).

16 La province du Guanacaste, située au Nord Ouest du pays, est une région traditionnellement dominée par l'élevage extensif, et une forte concentration foncière (Edelman, 1985). Elle a connu une réduction de la superficie en pâturages et une reforestation au cours des deux dernières décennies du fait du développement du tourisme et des politiques étatiques de préservation de l'environnement ainsi que, selon Calvo-Alvarado et al (2009), de la baisse du prix mondial du kilo de viande de bœuf. Toutefois, les pratiques d'élevage extensives y demeurent dominantes. Elles se caractérisent par une utilisation d'une grande surface de pâturage, très peu de rotation et l'occupation permanente des enclos. Érosion et compaction, conséquences du surpâturage, réduisent la capacité de filtration de l'eau, la fertilité et la productivité des terres (MAG, 2007). Les six mois de sécheresse caractéristiques du climat de la région et les difficultés pour assurer l'alimentation du troupeau durant cette période critique constituent le principal facteur limitant de l'élevage extensif.

Développement agricole en Guadeloupe

17 Le développement agricole de la Guadeloupe est soutenu par les politiques publiques, dans une logique de convergence vers le modèle agricole métropolitain. Les politiques publiques cherchent à consolider les différentes filières, dans une logique de soutien à la production.

18 Les modèles de développement agricole restent dominés par une logique de monoculture pour l'exportation, héritée de l'histoire coloniale (Dulcire & Cattan, 2002). La Guadeloupe dispose d'une agro-industrie, tournée vers l'exportation (canne et banane) vers l'Europe et fortement soutenue par les différentes politiques agricoles, qui cohabite avec une agriculture orientée essentiellement vers des productions vivrières et patrimoniales

(café, vanille, jardin créole,...). Ce second type d'agriculture plus familiale et pluriactive valorise des espaces souvent marginaux (Démené, 2011).

19 L'agriculture reste un secteur d'activité économique important (banane et sucre sont les premiers postes d'exportation), mais également politique, social et culturel, même si sa contribution à une économie de plus en plus tertiarisée devient marginale : le secteur tertiaire représente 86 % des effectifs salariés en 2012 (source : INSEE[6]).

Résultats et discussion

20 Caractéristiques générales de la mise en œuvre et gouvernance des instruments

21 Bien que correspondant à la même logique d'instrument incitatif mis en œuvre par l'administration agricole à partir des années 2007, ces deux instruments (RBA et MAE) se différencient en termes d'objectifs spécifiques et de logique d'actions (tableau 2).

TABLEAU 2. PRINCIPALES CARACTÉRISTIQUES DES RBA ET MAE ET DE LEUR APPLICATION DANS LES CAS D'ÉTUDE.

	RBA Costa Rica / élevage Guanacaste	MAE France / production bananière Guadeloupe
Date de début d'application	À partir de 2007	À partir de 2007 (pour la programmation 2007-2013)
Budget (équivalent en M$)	17,6M$ pour 2006-2010 (pour l'ensemble du programme d'appui à l'agriculture durable)	22,4 M$ pour 2007-2013
Conception et gestion	Services du Ministère de l'Agriculture	Services du Ministère de l'Agriculture
Objectifs spécifiques pour les cas d'étude	Pour l'élevage dans le Guanacaste : Augmentation de la productivité + préservation des ressources en eau et sol	Pour la production bananière en Guadeloupe : Réduction de l'usage des pesticides
Actions	Soutien financier direct à l'agriculteur : prise en charge de 20 à 30% du coût (hors main-d'œuvre) des investissements « respectueux de l'environnement » (parmi une liste de 81 technologies éligibles), coûts en main d'œuvre non inclus Paiement conditionné (*ex post*). Plafonnement rabaissé de 4500$ par producteur à 2200$ en 2010	Soutien financier direct à l'agriculteur : prise en charge de 100% du coût de changement de pratique pour adopter une pratique « respectueuse de l'environnement » (parmi une liste de 34 MAE) Paiement *ex ante* Pour la pratique de jachère en production bananière : de 658€ à 900 €/ha/an Pas de plafonnement par producteur

22 Le RBA au Costa Rica est administré par la division extension du ministère de l'Agriculture et de l'élevage qui vise principalement les petits producteurs (héritage du passé interventionniste avant la phase d'ajustement structurel) avec une volonté de ciblage hors des grandes filières d'exportations dominées par les grandes structures de production (ananas, banane). Une approche ascendante est adoptée avec des projets locaux présentés par des acteurs locaux (coopératives, associations de producteurs, chambres des éleveurs, centre agricole cantonal...) formulés avec l'appui des antennes locales du ministère de l'Agriculture et de l'élevage puis validés par une commission nationale. Les porteurs de projets sont tous dans le secteur agricole (MAG, 2011).

23 En Guadeloupe, territoire ultrapériphérique de l'Union Européenne, les MAE font partie du 2nd pilier de la PAC, consacré au développement rural. Les premières MAE réellement mises en place en Guadeloupe ont été intégrées aux Contrats territoriaux d'exploitation à partir de 2000. Cependant, les objectifs d'appui à la multifonctionnalité de l'agriculture promus par la Loi d'Orientation agricole de 1999 ont été « détournés » par les acteurs locaux. Les contrats territoriaux d'exploitation signés ont appuyé la production pour l'exportation (Dulcire et al., 2006). La programmation 2007-2013 des MAE en Guadeloupe se situe en continuité des phases précédentes où le secteur agricole et les filières dominantes ont façonné le dispositif. Un appel à projet pour des opérateurs agrienvironnementaux a été ouvert, laissant la possibilité à des acteurs hors du secteur agricole de présenter des projets. Cependant, les MAE restent mises en œuvre par le secteur agricole en Guadeloupe.

24 Des perspectives vers une territorialisation des MAE sont observées en Guadeloupe : par exemple, une collectivité territoriale établit des contrats avec les agriculteurs pour l'approvisionnement en produits locaux des cantines scolaires et voit dans les MAE une opportunité pour soutenir des pratiques respectueuses de l'environnement en visant à se rapprocher de produits biologiques. Une vision claire et formalisée d'un modèle de développement agricole pour la Guadeloupe est présentée par les organisations de producteurs guadeloupéens, avec des exploitations agricoles de taille moyenne en polyculture-élevage et une reconquête du marché local. Mais la vision sectorielle de filière pour l'exportation reste dominante.

25 En Guadeloupe, des perspectives sont ouvertes, à la fois pour améliorer l'efficacité environnementale et renouveler la gouvernance des dispositifs agrienvironnementaux avec l'ouverture des MAE territorialisées à des acteurs hors du secteur agricole (acteurs de l'environnement ou des collectivités territoriales (Maury et al., 2013).

26 Le secteur bananier du Costa Rica, pourtant important en termes productifs et posant des problèmes environnementaux, est absent du dispositif RBA alors qu'il est au centre des MAE en Guadeloupe. Le lobbying bananier est ancien et bien établi en Guadeloupe et a ses réseaux d'influence au niveau national et européen (Chia et Dulcire, 2008). Le ministère de l'Agriculture et de l'élevage au Costa Rica, à l'inverse, ne soutient pas le secteur de la banane et n'intervient pas dans « l'enclave bananière » (Le Masne, 2012).

Efficacité, additionnalité

27 Dans les deux cas, élevage dans le Guanacaste et production bananière en Guadeloupe, les programmes RBA et MAE sont efficaces dans le sens où ils atteignent des objectifs qui étaient affichés (augmentation des pâturages améliorés dans le cas du RBA, diminution de

l'usage des pesticides dans le cas des MAE comme nous allons le voir). Cependant l'additionnalité des programmes est incertaine, ainsi que nous allons le détailler.

28 Les enquêtes dans le Guanacaste ont montré que les RBA ont été mobilisés pour financer principalement quatre pratiques : la plantation de haies vives, l'installation de pâturages améliorés, la construction d'abris pour le stockage du fourrage et la protection des sources en eau. Un effet positif sur le capital fixe (bâtiment, équipements, machines) dans les exploitations enquêtées est observé. En termes d'utilisation du sol, l'objectif du programme est d'intensifier l'élevage, ce qui dégage des espaces pour la régénération forestière[7]. L'analyse des dynamiques d'usage du sol dans les exploitations enquêtées montre une stabilité des surfaces en forêts et une augmentation des pâturages améliorés. L'analyse au niveau des unités d'utilisation du sol montre que l'augmentation des pâturages améliorés vient principalement du semis et découpage en parcs de surfaces qui étaient auparavant en pâturages naturels. Ainsi nous observons bien une augmentation des pâturages améliorés, ce qui était soutenu par le programme, mais sans libération d'espace pour de la régénération forestière. La charge animale est stable, mais une légère augmentation de la productivité laitière est observée (tableau 3).

TABLEAU 3. ÉVOLUTION DES USAGES DU SOL ET CARACTÉRISTIQUES DE L'ÉLEVAGE DANS LES EXPLOITATIONS ENQUÊTÉES (RBA ÉLEVAGE, GUANACASTE).

	2006	2012	Évolution 2006-2012
Types d'usage du sol			
Pâturage naturel (ha)	1259	888	-29%
Pâturage amélioré (ha)	785	1393	+77%
Total pâturages	2044	2281	+12%
Cultures fourragères	65	101	+55%
Bois (ha)	1639	1632	0%
Plantations forestières	8	18	+125%
Friches	287	66	-77%
Caractéristiques de l'élevage			
Nombre de bovins (tête)	2412	2620	9%
Charge animale (Unité animale/Surface en pâturage)	0,8	0,8	0%
Litre de lait/vache/jour (saison sèche)	6,1	6,5	+7%

29 Dans le cas des MAE en Guadeloupe, 43 % des agriculteurs enquêtés déclarent qu'ils auraient pratiqué la mesure sans souscription (donc pas d'additionnalité) ; 21 % de l'échantillon l'auraient pratiquée avec moins de suivis. Peu de changements de pratiques sont observés (Tableau 3). Aucun changement n'est observé dans 37 % des cas. Les MAE

apportent alors un soutien financier à des pratiques existantes. Cependant, il est intéressant de noter une diminution de l'utilisation de produits phytosanitaires dans 33 % des cas, notamment chez les producteurs de banane (Tableau 4). L'additionnalité semble donc faible selon ces données déclaratives. Les motivations pour la souscription d'une MAE sont principalement financières (40 % des personnes interrogées). L'intérêt environnemental est mentionné dans 24 % des cas.

TABLEAU 4. CHANGEMENT TECHNIQUES DANS LES EXPLOITATIONS ENQUÊTÉES (MAE GUADELOUPE).

Changements de pratiques dans l'exploitation	Nombre	Pourcentage
Aucun	19	37%
Moins de produits phytosanitaires	17	33%
Amélioration de l'exploitation (rendement, sol...)	8	15%
Amélioration technique des pratiques existantes	5	13%
Plus de travail	3	2%
Total	52*	

Légende : *Le nombre total de types de changements techniques est supérieur au nombre d'exploitations enquêtées car une même exploitation peut présenter plusieurs changements techniques.

Source : Beaugendre (2012)

30 Les deux instruments de politique publique analysés, RBA et MAE présentent des similitudes, malgré des principes de base différents. En effet, le RBA est dans une logique de rémunération d'un service alors que les MAE restent dans un principe de compensation d'un surcoût de changement de pratique. Le RBA apporte un soutien à l'investissement, les MAE aux pratiques. Malgré ces différences, nous observons, dans les deux cas, que les programmes présentent une efficacité sur des changements de pratiques, mais que l'additionnalité est incertaine. La différence venant d'une rémunération d'un service plutôt que d'une compensation d'un surcout ne semble pas déterminante, notamment en raison du faible montant financier dans le cas du RBA.

Légitimités des programmes et équité

31 Pour aborder la question de la légitimité des programmes, nous avons traité de manière différenciée le point de vue des institutions et des bénéficiaires (Tableau 5).

TABLEAU 5. LÉGITIMITÉ DES PROGRAMMES RBA ET MAE

	Légitimité perçue concernant les enjeux agrienvironnementaux	Équité dans la distribution des fonds publics

Selon l'avis des organisations chargées de l'application	RBA et MAE : légitimité d'une intervention publique sur les questions agroenvironnementales (dégradations environnementales non régulées par le marché). Contexte de libéralisation des marchés, de suppression des barrières internationales au commerce. RBA dans la partie « développement rural » du plan national de développement du secteur agricole et rural. MAE dans la « boite verte » de l'OMC, dans le second pilier de la PAC consacrée au développement rural.	RBA : programme adressé seulement aux petites et moyennes exploitations. Plafonnement appliqué. MAE (Guadeloupe) : inégale distribution des fonds publics résultat d'une asymétrie de pouvoir et de l'influence des lobbys agricoles. Pas d'application du plafonnement.
Selon l'avis des bénéficiaires	RBA (Guanacaste, élevage) : diversité des avis, depuis une attention portée à la préservation de l'environnement à une opportunité pour l'intensification de l'élevage. MAE (Guadeloupe, banane) : la filière bananière s'est « convertie » à l'environnement suite à la « crise du chlordécone » (Bonin&Cathelin, 2014).	RBA : pas de dénonciation des questions de distribution, mais une perception négative des soutiens financiers très limités face aux investissements réalisés. MAE (Guadeloupe) : dénonciation par les petites et moyennes exploitations et l'opinion publique locale de la concentration des fonds publics sur les plus grandes exploitations bananières.

32 L'enseignement principal de la comparaison vient de la question de l'équité dans la distribution des fonds publics. La question de l'équité est apparue comme une préoccupation des gestionnaires des programmes. Elle a induit des inflexions dans les modalités de mise en œuvre, à la différence de l'efficacité et de l'additionnalité.

33 Dans le cas du programme RBA dans le Guanacaste, le programme présente une orientation claire vers les petits et moyens producteurs et un montant maximal par producteur est défini. Il a même été rabaissé de 4500 $ par producteur à 2200 $ en 2010, suite au constat d'un montant trop élevé pour certaines exploitations qui limitait l'équité du programme (entretien responsable du MAG ; MAG, 2011). Le ministère de l'Agriculture et de l'élevage au Costa Rica a opté pour le plafonnement par producteur dans le dispositif RBA, ce qui représente un choix politique fort dans un pays marqué par la coexistence de petites et grandes exploitations agricoles et de l'agro-industrie (notamment dans la production bananière, cannière, d'ananas et dans le secteur de l'élevage). Sans réellement présenter d'objectifs forts d'équité dans les discours ni dans l'argumentation de construction des instruments, le Costa Rica a pourtant mis en place des modalités concrètes et précises de plafonnement des aides. Cependant, le faible montant attribué par exploitation restreint le caractère incitatif.

34 La répartition des fonds attribués aux MAE en Guadeloupe reproduit l'inégalité existante dans la répartition des fonds publics. Le budget des MAE est concentré sur les principales filières qui bénéficient déjà de l'essentiel des subventions. Ainsi la filière bananière représente 56 % du budget des MAE en 2009 alors qu'elle regroupe environ 4 % des exploitations agricoles en Guadeloupe : 314 exploitations agricoles sont spécialisées en banane fruit sur un total de 7852 exploitations en 2012 (Agreste, 2012). L'inégale distribution des fonds publics est le résultat d'une asymétrie de pouvoir et de l'influence des lobbys agricoles. Les petites et moyennes exploitations et l'opinion publique locale dénoncent la concentration des fonds publics sur les plus grandes exploitations bananières[8]. Suite au constat d'une concentration des budgets sur la filière bananière, une volonté de compensation a été formulée par les représentants de l'État (ASP, 2011). En Guadeloupe, une dénonciation de l'inégalité de la distribution des fonds publics s'exprime localement, mais elle est peu entendue et relayée aux niveaux national et européen et non prise en compte dans les modalités concrètes des instruments de politiques publiques. Ce constat concerne les MAE qui restent attribuées en fonction des surfaces des exploitations, mais plus largement les aides du premier pilier qui concernent l'essentiel des financements. Comme pour les MAE en Europe et l'ensemble des aides, le principe de plafonnement ne s'applique pas. Le principe de plafonnement des aides de la PAC est un débat ancien, présent à nouveau lors des débats sur la réforme de la PAC en 2013 (Rutz C., Schramek J., Von Urff W., 2012). Les modalités de redistribution des aides du premier pilier étaient l'objet d'intenses négociations lors des deux années de débats en préparation de la programmation 2014-2020 de la PAC. Des modalités visant plus d'équité dans la distribution des aides ont été introduites. Cependant, les changements réels en termes redistributifs restent faibles (Lecole&Thoyer, 2015). Remarquons que le constat effectué en Guadeloupe n'est pas valable sur l'ensemble de la France. En France métropolitaine, les MAE en faveur des prairies (ne concernant donc que l'élevage) jouent un rôle pour rééquilibrer la répartition des aides à la production qui se concentrent par ailleurs sur le secteur céréalier (Lécole, Thoyer, 2015).

35 Dans le cas du RBA, une flexibilité du dispositif a été possible afin d'améliorer l'équité de la répartition des fonds publics ; dans le cas de la Guadeloupe, les intérêts en présence bloquent les ajustements.

Conclusion

36 L'apport principal de notre travail concerne la vision globale/multicritère d'une politique publique encourageant la fourniture de services environnementaux par l'agriculture, sans se focaliser uniquement sur l'un ou l'autre des critères d'évaluation. Nous avons montré l'intérêt de considérer conjointement la question de la gouvernance des instruments, celle de leur efficacité, et celle de leur légitimité sociale en termes d'équité. Dans une démarche de comparaison de politique publique, cette vision globale/ multicritère fait ressortir les traits saillants, les choix politiques et les effets différenciés des programmes environnementaux.

37 Les deux programmes montrent des situations distinctes sur la plan de l'équité dans la distribution des fonds publics : des aides réservées aux petites et moyennes exploitations au Costa Rica ; des aides fonction des surfaces en Guadeloupe qui reproduisent donc les inégalités existantes dans les attributions foncières. Dans les deux situations, la question

de l'équité est apparue comme une préoccupation centrale des gestionnaires et a induit des inflexions dans les modalités de mise en œuvre des instruments.

38 Dans le cas du Guanacaste au Costa Rica, les pratiques d'élevage extensif et les évolutions des surfaces dédiées à l'élevage sont dépendantes des politiques de conservation avec la création de parcs nationaux et aires protégées et les incitations à la conservation de la forêt ou à la reforestation de type PSE (Paiement pour Service Environnementaux). En Guadeloupe, l'évolution des pratiques agricoles et notamment la réduction de l'usage des pesticides ne vient pas seulement des politiques incitatives comme les MAE mais aussi de politiques coercitives (interdiction de certains produits phytosanitaires au niveau européen). Ainsi, au Costa Rica, comme en France, à l'instar des politiques de conservation, une perspective de recherche est ouverte en matière de *policy mix* pour les paiements pour services environnementaux appliqués à l'agriculture. Une perspective de recherche s'ouvre en considérant l'ensemble des instruments d'incitation et de régulation qui s'appliquent aux territoires, et non les seuls instruments incitatifs, en clarifiant leurs synergies/complémentarités et leurs contradictions et en envisageant les effets observés comme la résultante de ces combinaisons d'instruments

39 L'intégration des dispositifs agrienvironnementaux dans un *policy mix* et leur territorialisation par une adaptation aux spécificités de chaque territoire et l'intégration des différents acteurs du territoire (pas seulement agricole) ouvrent des perspectives, non seulement pour améliorer l'efficacité environnementale et renouveler la gouvernance, mais aussi pour redéfinir les modèles de développement agricole.

Remerciements

40 Les auteurs remercient l'ensemble des personnes interrogées en Guadeloupe et au Costa Rica, ainsi que Louis Durey, Anaïs Lamour et Medhi Beaugendre qui ont participé aux études dans le cadre de leur mémoire de fin d'étude de master. Ce travail a bénéficié du soutien financier de l'ANR (Agence Nationale de la Recherche française) au travers des projets SERENA et INVALUABLE.

BIBLIOGRAPHIE

Agreste, 2012, Les exploitations produisant de la banana aux Antilles. Recensement Agricole 2010. *Agreste Primeur*, 2, 6p.

Alonzo, S., F. Saenz et J.F. Le Coq, 2011, *Evolución y práctica de las políticas públicas ambientales y agrícolas en Costa Rica : una revisión de 1910 al 2008*. Projet ANR SERENA, Document de travail n ° 2011-07, 53p.

ASP, 2011. *Rapport final d'exécution opérateur MAE Campagne 2010*. 18p.

Aznar, O. et P. Perrier-Cornet, 2003. Les services environnementaux dans les espaces ruraux : une approche par l'économie des services. *Économie rurale*, 273-274, pp. 142-157.

Beaugendre, M., 2012. Les mesures agrienvironnementales en Guadeloupe : analyse, bilan et perspectives. Mémoire de master 2 AgroParisTech, 107p.

Bonin M., C. Cathelin, 2014. Conversion environnementale de la production bananière guadeloupéenne. Une stratégie politique et économique. *Economie rurale*, 341, pp. 63-82.

Calvo-Alvaro, J., B. McLenman, A. Sanchez-Azofeifa et T. Garvin, 2009. Deforestation and forest restoration in Guanacaste, Costa Rica: Putting conservation policies in context. *Forest Ecology and Management*, 258, 931–940.

Chia, E. et M. Dulcire, 2008. La multifonctionnalité de l'agriculture : une occasion manquée dans la redéfinition des Systèmes agroalimentaires localisés en Guadeloupe ? *Cahiers Agricultures,* 17, 6, pp. 566-571

CNASEA, 2008. *Evaluation ex post du Plan de Développement Rural National.* Marché CNASEA n° 22-07. Soutien à l'agroenvironnement. Synthèse de l'évaluation. 46p.

Corbera, E., K. Brown et W. Neil Adger, 2007. The Equity and Legitimacy of Markets for Ecosystem Services. *Development and Change, 38*, 4, pp. 587–613

DAF, Direction de l'Agriculture et de la Forêt, 2013. *Mémento Agricole de la Guadeloupe*. 2p.

Danto, V., 2015. *Déterminants des changements d'utilisation du sol sur des « hot-spots » au Costa Rica.* Rapport de stage. Master Analyse Economique et Développement International, CERDI. 51p.

Démené, C., 2013. *Entre nature et agriculture. Agricultures patrimoniales et services environnementaux en aire d'adhésion des parcs nationaux à la Réunion et en Guadeloupe.* Thèse de doctorat en Géographie. Université de la Réunion, 518p.

Dulcire, M. et P. Cattan, 2002. Monoculture d'exportation et développement agricole durable : cas de la banane en Guadeloupe*. Cahiers Agriculture*, 11, pp. 313-21.

Dulcire, M., M. Piraux et E. Chia, 2006. Stratégie des acteurs face à la multifonctionnalité : le cas de la Guadeloupe et de la Réunion. *Cahiers Agricultures*, 15, 4, pp. 363-369

Durey L., 2010. *L'évolution de l'utilisation de la notion de services environnementaux au sein des politiques agricoles et de lutte contre le changement climatique au Costa Rica*. Rapport final, ISTOM, Serena, 158p.

Durey, L., 2012. *First progress and results of the case study of RBA and RBAO policies in Costa Rica*. Document de travail, projet INVALUABLE, 54p.

Edelman, M. 1985, Extensive land use and the logic of the latifundio: a case study in Guanacaste province, Costa Rica. *Human Ecology*, 13, 2, pp. 153-185

Engel, S., S. Pagiola et S. Wunder, 2008, Designing payments for environmental services in theory and practice: An overview of the issues. *Ecological Economics*, 65, pp. 663-674.

Evans, S., 1999, *The Green Republic: A Conservation History of Costa Rica*. University of Texas Press

Faure, G. et M. Samper, 2005, Vingt ans d'ouverture économique : l'avenir compromis de l'agriculture familiale au nord du Costa Rica . *Tiers Monde*, 2005/3, 183, pp. 581-602

Federación de cámaras de ganaderos de Guanacaste, Ministerio de Agricultura y Ganaderia, región Chorotega (MAG) Costa Rica, 2007, *Plan Estratégico para el desarrollo de la agrocadena de la ganadería bovina de carne en la Región Chorotega*. 72p.

Joly, P.B., 2010, *La saga du chlordécone aux Antilles françaises. Reconstruction chronologique 1968-2008.* Rapport du projet AFSSET action 39 du Plan National Chlordécone 2008-2010. Inra Unité Sens en Sociétés, Paris. Juillet 2010. 82p.

Kermarrec, A., 1979, *Niveau actuel de la contamination des chaînes biologiques en Guadeloupe : pesticides et métaux lourds*. INRA Guadeloupe/Ministère de l'agriculture, 155p.

Lamour, A, J.F. Le Coq et M. Bonin, 2014, Adoption of environmental friendly agricultural practices : impact of environmental benefit incentive program in Costa Rica. In: ISEE *Conference 2014 "Well-being and Equity within Planetary Boundaries", Reykjavík, Iceland, August 13th-15th, 2014. International Society for Ecological Economics (ISEE)*

Lecole, P. et S. Thoyer, 2015, Qui veut garder ses millions ? Analyse de l'équité dans la nouvelle PAC. *Economie rurale*, 348, pp. 59-79

Le Coq, J.F., S. Alonso, F. Saenz-Segura et D. Pesche, 2010, Mitigation of climate change and agricultural/environmental policies : the Costa Rican paradox. Communication présentée au 117eme séminaire de l'European Association of Agricultural Economists, "Climate Change, Food Security and Resilience of Food and Agricultural Systems in Developing, Countries: Mitigation and Adaptation Options", 25-27 novembre 2010, Hohenheim, Allemagne.

Le Coq, J.-F., G. Froger, D. Pesche, T. Legrand et F. Saenz, 2015. Understanding the governance of the Payment for Environmental Services Programme in Costa Rica: A policy process perspective. *Ecosystem Services*, 16, 253-265.

Le Masne, C., 2012, Les Caraïbes centraméricaines au XXe siècle : de l'enclave bananière à l'interface transnationale ? », Études caribéennes, 21, [En ligne], URL : http://etudescaribeennes.revues.org/6046, consulté le 27 août 2015.

Lugo, E., 2008, Ecosystem services, the millenium ecosystem assessment, and the conceptual difference between benefits provided by ecosystems and benefits provided by people. *Journal of land use*, 23, 2, pp. 243-262.

Maury, C., X. Augusseau, O. Aznar, M. Bonin, P. Bonnal, W. Daré, M. Decamps, P. Jeanneaux et A. Caron, 2013, Governance across multiple levels of agri-environmental measures in France. In: Muradian R. (ed.), Rival L. (ed.). *Governing the provision of ecosystem services*. Springer, pp. 255-277. (Studies in Ecological Economics, 4).

Ministère de l'Agriculture et de la Pêche, 2000, *Guide pratique du contrat territorial d'exploitation.* Supplément au BIMA Hors-Série n° 5, février 2000, 80p.

Ministerio de Agricultura y Ganaderia (MAG) Costa Rica, 2011, *Programa de fomento de la producción agropecuaria sostenible* ; Contrato préstamo 1436/OC-CR, Informe final. 62p.

Ministerio de Agricultura y Ganaderia, 2010, *Programa de Reconocimiento de Beneficios Ambientales para la producción agropecuaria sostenible. Normativa para la aplicación y asignación de reconocimiento de los beneficios ambientales*, 8p.

Muradian, R., M. Arsel, L. Pellegrini, F. Adaman, B. Aguilar, B. Agarwal, E. Corbera, D. Ezzine de Blas, J. Farley, G. Froger, E. Garcia-Frapolli, E. Gomez-Baggethun, J. Gowdy, N. Kosoy, JF.. Le Coq, P. Leroy, P. May, P. Méral, P. Mibielli, R. Norgaard, B. Ozkaynak, U. Pascual, W. Pengue, M. Perez, D. Pesche, R. Pirard, J. Ramos-Martin, L. Rival, F. Saenz, G. Van Hecken, A. Vatn, B. Vira et K. Urama, 2013, Payments for ecosystem services and the fatal attraction of win-win solutions. *Conservation Letters*, 0, pp. 1–6

Pagiola, S., 2008, Payments for environmental services in Costa Rica. *Ecological Economics*, 65, 4, pp. 712–724

Peyrefitte, M., 1998, L'évaluation de processus d'une politique publique territoriale. *Politiques et management public*, pp. 71-94.

Pirard, R. et R. Lapeyre, 2014, Classifying market-based instruments for ecosystem services: A guide to the literature jungle. *Ecosystem Services*, 9, pp. 106-114.

Rutz, C., J. Schramek J. et W. Von Urff, 2012, *Synthesis and assessment of the public debate on the reform of the CAP after 2013. Synthesis of Country Reports*. IFLS, 60p.

Snegaroff, J., 1977, Les résidus d'insecticides organochlorés dans les sols et les rivières de la région bananière de Guadeloupe. *Phytiatrie-Phytopharmacie*, 26, pp. 251-268.

Wunder, S., 2005, *Payments for Environmental Services : Some Nuts and Boots,* CIFOR Occasional Paper n° 42, disponible sur : http://www.cifor.cgiar.org/

Wunder, S., S. Engel et S. Pagiola, 2008, Taking stock: A comparative analysis of payments for environmental services programs in developed and developing countries, *Ecological Economics*, 65, 4, pp. 834-852.

Wunder, S., 2015, Revisiting the concept of payments for environmental services. *Ecological Economics*, 117, pp. 234-243

Zhang, W., T.H. Ricketts, C. Kremen, K. Carney et S.M. Swinton, 2007. Ecosystem services and dis-services to agriculture. *Ecological Economics*, 64, 2, 253-260.

NOTES

1. Même si l'idée de rétribution de services n'a pas été retenue lors des négociations de la PAC, elle reste néanmoins présente dans les perspective de la future PAC (2020-2026).
2. http://ec.europa.eu/agriculture/envir/measures/index_fr.htm
3. DAF = Direction de l'Agriculture et de la Forêt
4. ASP = Agence de Service et de Paiement
5. GAL = Groupe d'action locale, chargé de la mise en œuvre locale du programme européen LEADER
6. http://www.insee.fr/fr/regions/guadeloupe/default.asp?page=faitsetchiffres/presentation/presentation.htm
7. "*introducir sistemas productivos que utilicen en forma más eficiente el recurso suelo y liberen como consecuencia excedentes de tierra que pueden dedicarse a la protección y conservación de recursos naturales*" (MAG, 2010, p.1) : Introduire des systèmes productifs qui utilisent de manière plus efficiente la ressource en sol et libèrent en conséquence des excédents de terre qui peuvent être dédiés à la protection et à la conservation des ressources naturelles
8. David L., 2013. Tour de Martinique des subventions européennes. Mediapart, 7 fev 2013 (https://blogs.mediapart.fr/lisadavid/blog/030213/tour-de-martinique-des-subventions-europeennes) et UGTG, 2009, Subventions européennes : La liste des 60 "agro millionnaires", 9p. (http://ugtg.org/article_1058.html).

RÉSUMÉS

Le programme de Reconnaissance des bénéfices environnementaux (« Reconocimiento de Beneficios Ambientales », RBA) au Costa Rica et les Mesures Agri-Environnementales (MAE) en

France font partie des instruments incitatifs de politiques agricoles visant à protéger l'environnement. À partir d'une analyse comparée multicritère de l'application de ces deux instruments dans le Guanacaste au Costa Rica et en Guadeloupe en France, nous caractérisons les potentiels et les limites des politiques agricoles visant à favoriser la provision de services environnementaux en termes d'efficacité et de justice. Des enquêtes sont conduites auprès des gestionnaires et des bénéficiaires de ces instruments. Dans ces deux cas, la gouvernance reste dominée par des acteurs du secteur agricole et les programmes sont efficaces dans le sens où ils atteignent des objectifs qui étaient affichés (augmentation des pâturages améliorés pour le RBA, diminution de l'usage des pesticides pour les MAE). Cependant, l'additionnalité des programmes est incertaine. Les deux cas étudiés présentent des différences relatives à l'équité dans la distribution des fonds publics. Alors que le Costa Rica a mis en place des modalités concrètes et précises de plafonnement des aides, en France, dans le cas de la Guadeloupe, la répartition des fonds attribués aux MAE reproduit l'inégalité existante dans la répartition des fonds publics (le budget des MAE étant concentré sur les principales filières qui bénéficient déjà de l'essentiel des subventions). L'équité est apparue comme une préoccupation des gestionnaires et elle a induit des inflexions dans les modalités de mise en œuvre. Ces résultats soulignent l'importance de la gouvernance dans l'orientation et les résultats obtenus par ces instruments incitatifs.

The Recognition of environmental benefits program (« Reconocimiento de Beneficios Ambientales », RBA) in Costa Rica and Agri-Environmental Measures (AEM) in France are incentive instruments of agricultural policies to protect the environment. We draw lessons from a multicriteria comparative analysis of the application of these two instruments in Guanacaste in Costa Rica and Guadeloupe in France. Surveys were conducted with policy makers and with beneficiaries. In both studied cases, governance remains dominated by actors of the agricultural sector and programs are effective in the sense that they achieve the objectives that were defined (increase of improved pastures for the RBA, decrease of pesticide use for AEM). However the additionality of the programs is not clear. The two case studies have differences on equity in the distribution of public funds. Costa Rica has implemented concrete and specific modalities of aid capping. However, the small amount of the allocated budget limits the incentive character. In Guadeloupe, the distribution of funds allocated to the AEM reproduces the existing inequality in the distribution of public funds. The AEM budget is concentrated on key sectors that already benefit from most of the subsidies. Equity has emerged as a concern for policy makers and induced inflection in the modalities of implementation. These results highlight the importance of governance in the orientation and results of these incentive instruments.

INDEX

Mots-clés : efficacité, additionnalité, équité, Mesures Agri-Environnementales, services environnementaux
Keywords : effectiveness, additionality, equity, Agri-Environmental Measures, environmental services

AUTEURS

MURIEL BONIN

Chercheure, Centre de Coopération International en Recherche Agronomique pour le Développement (CIRAD) – UMR Tetis ; TA C-91 / MTD - Maison de la Télédétection - 500 rue Jean-François Breton - 34398 Montpellier Cedex 5, courriel : muriel.bonin@cirad.fr

JEAN-FRANCOIS LE COQ

Chercheur, Centre de Coopération International en Recherche Agronomique pour le Développement (CIRAD) – UMR ART-Dev ; Chercheur associé au Centre International d'Agriculture Tropical (CIAT) - Département Analyse des Décisions et Politiques - (DAPA) – Cali, Colombie ; courriel : jflecoq@cirad.fr

OLIVER AZNAR

Enseignant-chercheur, VetAgroSup - UMR Territoires 1273, 89 Avenue de l'Europe - BP 35, F-63370 Lempdes, courriel : olivier.aznar@vetagro-sup.fr

FERNANDO SAENZ

Professeur, Centro Internacional de Política Económica para el Desarrollo Sostenible (CINPE) de la Universidad nacional de Costa Rica (UNA), aptado 739-3000 Heredia, Costa Rica