

La rétribution des biens et services environnementaux en milieu agricole



Des *actions* pour le présent
Une *vision* pour l'avenir

Éléments d'analyse
pour le Québec

**LA RÉTRIBUTION DES BIENS ET SERVICES
ENVIRONNEMENTAUX EN MILIEU AGRICOLE :
ÉLÉMENTS D'ANALYSE POUR LE QUÉBEC**

Direction des politiques agroenvironnementales

Juillet 2005

***Agriculture, Pêcheries
et Alimentation***

Québec 

**Ce document est une réalisation
du ministère de l'Agriculture, des Pêcheries
et de l'Alimentation**

Recherche et rédaction	Benoît Gagnon Direction des politiques agroenvironnementales
Révision et collaboration	France St-Onge Direction des politiques agroenvironnementales Marie-France Gagnon Direction des politiques agroenvironnementales
Révision linguistique et mise en page	Linda Fortin Direction des politiques agroenvironnementales Annie Simard Direction de l'environnement et du développement durable Francine Viger Direction de l'environnement et du développement durable
Conception graphique	Direction des communications
Photos de la page couverture	Camille Desmarais (1 ^{er} et 2 ^e photos) Direction régionale du Centre-du-Québec Richard Laroche (3e photo) Direction de l'environnement et du développement durable

**ISBN 2-550-45897-4
Dépôt légal – Bibliothèque nationale du Québec, 2005**

1 Table des matières

1	Table des matières.....	1
2	Problématique	3
3	Résumé	5
4	Les biens et services environnementaux et le concept de multifonctionnalité	9
4.1	La multifonctionnalité de l'agriculture	9
4.1.1	La démarche de l'OCDE pour encadrer la multifonctionnalité	10
4.2	Les biens et services environnementaux.....	11
5	Les interventions visant à maximiser ou à rétribuer la production de B&SE.....	13
5.1	Approches disponibles.....	13
5.1.1	L'approche réglementaire.....	13
5.1.2	L'approche écoconditionnelle.....	13
5.1.3	L'approche volontaire.....	13
5.1.4	Le marketing environnemental	14
5.1.5	L'approche par le marché	14
5.1.6	Le paiement direct ponctuel.....	15
5.1.7	Le paiement direct continu	15
5.2	La rétribution des B&SE : une façon différente d'envisager les paiements agroenvironnementaux ...	17
5.2.1	Quelques caractéristiques	17
5.2.2	Les modes de rétribution.....	20
5.2.3	L'objet de la rétribution : l'action ou le résultat	20
5.2.4	La fixation des prix des B&SE	20
5.2.5	Le financement d'un système de rétribution des B&SE.....	22
6	Exemples de rétribution des B&SE en agriculture	23
6.1	Les paiements directs aux États-Unis	23
6.1.1	Les programmes d'ententes de conservation	24
6.1.2	Le Conservation Reserve Program	24
6.1.3	Le Conservation Security Program.....	25
6.2	Les outils du marché aux États-Unis	27
6.2.1	Les permis échangeables et les crédits de compensation pour les éléments nutritifs.....	27
6.2.2	Les permis et crédits pour les émissions atmosphériques.....	28
6.2.3	La compensation appliquée aux milieux humides et aux zones riveraines	29
6.3	Les paiements directs en Europe	29
6.3.1	Royaume-Uni : Environmental Stewardship et Rural Stewardship Scheme	30
6.3.2	France : Le Contrat d'agriculture durable.....	32
6.3.3	Suisse : Les paiements directs	33
6.3.4	L'approche progressive et l'approche dégressive : exemples de la Finlande et de l'Écosse.....	34
7	La rétribution des B&SE au Canada : état des lieux.....	37
7.1	Paiements directs	37
7.1.1	Projet Alternate Land Use Services (ALUS) : historique et concept	37
7.1.2	Projet ALUS de Blanshard, Manitoba	38
7.1.3	Projet ALUS du comté de Norfolk, Ontario	39
7.1.4	Projet lié à ALUS en Saskatchewan	40
7.1.5	Projet lié à ALUS à l'Île-du-Prince-Édouard	41
7.1.6	Programme de couverture végétale du Canada (GreenCover)	41
7.1.7	Les ententes de conservation	42
7.1.8	Les programmes de soutien des autorités de conservation en Ontario	43
7.1.9	Le programme de mesures incitatives de la Financière agricole du Québec	44
7.2	Outils fiscaux	44
7.2.1	Crédit d'impôt sur les biens-fonds riverains du Manitoba	44
7.2.2	Programme Environmental Property Tax Credit de l'Île-du-Prince-Édouard	45

7.2.3	Projet-pilote de crédit d'impôt foncier de Canards Illimités Canada	45
7.3	Outils du marché : La mise en œuvre du Protocole de Kyoto	46
8	Comparaison des programmes abordés	47
8.1	La continuité du paiement.....	47
8.2	Les enjeux	48
8.3	Le mode de rétribution.....	49
9	Vers un cadre d'analyse des politiques liées aux B&SE : quelques questions	51
9.1	Quelques questions importantes pour l'élaboration d'un cadre d'analyse	51
9.2	Objectifs poursuivis	53
9.3	Bénéfices environnementaux	54
9.4	Le choix des B&SE admissibles.....	54
9.4.1	Les B&SE positifs et ceux qui consistent en la réduction d'un impact négatif.....	54
9.4.2	Les nouveaux B&SE et ceux déjà existants.....	55
9.4.3	Le seuil de référence	55
9.5	Le financement	56
9.6	La disponibilité géographique et les critères de sélection des projets	57
9.7	La modulation selon le revenu ou la taille de l'entreprise et le plafonnement de l'aide	57
9.8	Le cadre contractuel et la progression	58
9.9	Le rôle des autres secteurs d'activités.....	58
9.10	Le lien avec le développement durable.....	59
10	Conclusion.....	61
11	Annexe.....	63
12	Bibliographie.....	65
13	Acronymes	69

2 Problématique

Le présent travail se veut un document de départ pour la réflexion qui débute au sujet de la possibilité de rémunérer les biens et services environnementaux générés par le milieu agricole. Il envisage ainsi la problématique sous l'angle des politiques publiques qui y sont reliées.

Ce travail de recherche répond en outre à la nécessité de documenter un type d'intervention agroenvironnementale d'un nouveau genre dont l'étude a débuté à certains endroits au Canada, et qui donne lieu à certaines discussions et présentations lors de rencontres administratives fédérales-provinciales. Portant le nom d'Alternate Land Use Services (ALUS) dans le cadre de certains projets, cette intervention se veut une approche d'avenir dans le domaine de la protection de l'environnement en milieu agricole. Cette approche se fonde ainsi sur la notion de rétribution pour la production de biens et services environnementaux (B&SE).

Ce concept pose la prémisse suivante : *les producteurs agricoles produisent ou peuvent produire des externalités positives (services environnementaux positifs) qui bénéficient à l'ensemble de la société, comme par exemple la purification de l'eau ou le maintien de la biodiversité. À ce titre, les propriétaires des terres agricoles en question devraient être rémunérés pour leur production de biens publics.*

Cette recherche vise aussi à illustrer les différents programmes mis sur pied par certains pays occidentaux dans le domaine de la multifonctionnalité de l'agriculture, qui est étroitement lié à celui des B&SE, et à éclairer davantage ces deux concepts de façon à comprendre leur interrelation et distinguer les structures de programmes qui leur sont associées. Enfin, certaines questions de politiques publiques devant être considérées dans la réflexion sur l'application du concept de rétribution des B&SE seront abordées.

Ce travail présente la structure suivante : le concept de B&SE et celui de multifonctionnalité sont tout d'abord présentés, suivis par les moyens permettant de maximiser la production de B&SE. Ensuite, des caractéristiques de la rétribution pour les B&SE sont suggérées. En troisième lieu, le travail présente des exemples de programmes employés aux États-Unis et en Europe et qui offrent une rétribution aux agriculteurs en échange de leur production de B&SE. De plus, des programmes canadiens pouvant s'apparenter à ces derniers sont identifiés. Enfin, les programmes abordés sont ensuite caractérisés et comparés et par la suite, les questionnements importants devant être considérés dans l'analyse du sujet sont présentés.

Multifonctionnalité et biens et services environnementaux

Le débat autour des biens et services environnementaux (B&SE) peut être vu comme une partie du débat sur la multifonctionnalité. Cette dernière reconnaît les diverses fonctions de l'agriculture : économiques, environnementales et sociales. Au sens large, la multifonctionnalité tente de valoriser ces diverses productions du milieu agricole. En ce sens, la volonté de rétribuer la production de B&SE peut être considérée comme une application partielle du concept de multifonctionnalité. Les B&SE représentent la transformation des éléments naturels en fonctions utiles pour l'humain, et peuvent comprendre par exemple la protection du sol contre l'érosion, la purification de l'eau, la régulation du climat et le maintien de la biodiversité. Certains auteurs considèrent comme un service environnemental certaines activités de limitation de la pollution ou de limitation des pratiques dommageables. Cette position ne fait cependant pas l'unanimité et la frontière entre ces deux façons de concevoir les B&SE est souvent floue.

Maximisation de la production des B&SE

Plusieurs instruments sont utilisés pour maximiser la production de B&SE, parmi lesquels figurent :

- L'approche réglementaire;
- L'approche écoconditionnelle;
- Le marketing environnemental (certification, éco-labels, etc.);
- L'approche volontaire (sensibilisation, conseils, etc.);
- L'approche par le marché (taxes, outils fiscaux, permis échangeables et crédits de compensation, etc.);
- Le paiement direct ponctuel;
- Le paiement direct continu.

Les quatre premières approches, bien connues, sont employées au Québec. L'approche par les outils du marché, peu répandue chez nous, couvre un large éventail d'actions allant de la coercition à la rétribution et elle inclut en ce sens autant la taxation des rejets polluants que les crédits d'impôt reliés aux activités positives. Le paiement direct ponctuel est largement utilisé pour l'atteinte de nos objectifs agroenvironnementaux, principalement par le biais du programme Prime-Vert. Certaines formes de paiement ponctuel, qui peuvent constituer une rétribution pour les B&SE, ne sont cependant pas répandues ici. Nous pensons par exemple aux ententes de conservation, qui versent un montant forfaitaire en échange du maintien à l'état naturel d'un milieu, où les paiements incitatifs versés en échange de l'adoption d'une pratique. Le paiement direct continu réfère aux programmes gouvernementaux offrant un soutien récurrent à la production de biens et services autres que les denrées agricoles et n'existe pas de façon significative au Canada. Ces programmes peuvent poursuivre divers objectifs, de l'amélioration du paysage à la protection de l'environnement. *Les programmes de paiement direct continu associés à la multifonctionnalité font des versements qui ont pour résultat d'inclure la production de produits et services autres que les denrées agricoles comme une source de revenu continue pour l'exploitation agricole.*

Rétribution des B&SE

La rétribution des B&SE est présentée comme une façon différente d'envisager les paiements agroenvironnementaux. Elle se fonde sur la possibilité de vendre, d'acheter et, par conséquent, de rétribuer la « production environnementale » de l'entreprise agricole. L'approche réglementaire, l'approche écoconditionnelle et l'approche volontaire ne rétribuent pas l'agriculteur pour sa production environnementale. Le marketing environnemental peut, quant à lui, générer une valeur ajoutée à cette production, mais il s'agit souvent d'une rétribution indirecte, car cette valeur ajoutée est davantage associée au produit agroalimentaire qu'à la prestation d'un service environnemental donné. Les programmes offrant des paiements ponctuels qui aident l'agriculteur à adopter des pratiques bénéfiques et qui visent le partage des coûts engagés ne constituent pas non plus une rétribution pour les B&SE, malgré le fait qu'ils contribuent

grandement à en augmenter la production. Certains programmes de paiements directs ponctuels - comme ceux basés sur l'achat des droits de développement d'un terrain - peuvent s'apparenter à un achat de B&SE.

Nous soumettons qu'un paiement, pour constituer une rétribution au titre de la production de B&SE, devrait répondre à deux caractéristiques principales et à au moins une des caractéristiques secondaires proposées :

- Caractéristiques principales
 - Un paiement est versé au producteur du B&SE;
 - Le paiement vise la production d'un B&SE défini.
- Caractéristiques secondaires
 - Le paiement est continu;
 - Le paiement est versé dans le cadre d'un contrat qui entraîne la production à long terme d'un B&SE;
 - Le paiement dépasse le coût initial engagé, fournissant une forme d'incitatif à la production;
 - Le B&SE devient l'objet d'une transaction entre l'agriculteur et un autre acteur pour qui ce B&SE se révèle utile.

L'éventail des modes de rétribution généralement employés pour rétribuer la production de B&SE comprend les catégories suivantes :

1. Paiement direct
 - Paiement continu
 - Paiement ponctuel
2. Paiement sous forme de crédit d'impôt
3. Paiement dans le cadre d'une transaction marchande

Le paiement direct continu est le mode de rétribution le plus répandu pour récompenser l'offre d'un tel service. Le paiement direct ponctuel, pour être considéré comme une rétribution pour la production de B&SE, se doit de répondre à certaines des caractéristiques énoncées plus haut. Par exemple, un versement forfaitaire en échange de la remise à l'état naturel d'une terre agricole de la production sera considéré comme une rétribution pour les B&SE s'il dépasse le coût initial engagé, fournissant un incitatif à l'agriculteur, ou s'il est versé en échange du respect d'un contrat à long terme entraînant la production continue d'un service environnemental. Les crédits d'impôt, s'ils sont ciblés de façon à récompenser l'offre d'un B&SE et qu'ils sont continus, peuvent constituer une rétribution à ce titre. En ce qui concerne les transactions marchandes, elles regroupent les systèmes permettant de faire des B&SE un objet d'échange, par exemple par la vente de crédits d'émissions à une entreprise en échange de la séquestration de carbone sur une terre agricole. Il existe certains marchés privés de services environnementaux, mais les B&SE sont généralement achetés par les gouvernements par le biais de programmes d'aide. De façon générale, ces marchés ne sont peu ou pas présents au Québec.

Devant l'absence de fixation des prix par des mécanismes du marché, les programmes de rétribution des B&SE emploient des critères variés liés entre autres à la valeur de la terre et au coût d'application des bonnes pratiques pour déterminer la valeur des B&SE ou le dédommagement qui doit être versé à leur producteur. Il existe néanmoins des méthodes de fixation des prix qui font appel à des analyses scientifiques évaluant la volonté individuelle de payer pour les B&SE. On assiste à l'occasion à la taxation d'une ressource comme l'eau potable, les montants recueillis servant à financer la production de B&SE ayant par exemple un effet bénéfique sur la qualité de l'eau.

Exemples de rétribution des B&SE en agriculture

Au plan des programmes agroenvironnementaux qui dédommagent le producteur pour sa production de B&SE (ou plus largement de services autres que la production de denrées agricoles dans le cas de l'Europe), les principaux pays occidentaux ont pour la plupart développé des programmes spécifiques basés sur les paiements directs continus. Les États-Unis utilisent depuis vingt ans des rentes annuelles pour encourager le

retrait de terres de la production par le biais du Conservation Reserve Program (CRP). Le Farm Bill 2002 introduit le concept de la rente annuelle pour l'adoption de bonnes pratiques agroenvironnementales à la ferme, principalement par le Conservation Security Program, ce qui fait en sorte que les États-Unis adoptent l'approche multifonctionnelle malgré leur réticence officielle à ce propos devant les forums internationaux. Les États-Unis expérimentent en outre des systèmes de permis échangeables pour les rejets polluants. Dans le passé, de tels systèmes ont donné d'excellents résultats en ce qui concerne certaines émissions atmosphériques. Des projets tentent d'appliquer cet outil aux éléments nutritifs comme le phosphore et l'azote. À la base, ces systèmes prévoient l'attribution de permis de rejets aux pollueurs de source ponctuelle comme les industries ou les municipalités, généralement dans le but de respecter une planification basée sur la charge totale (Total Maximum Daily Load). Certains de ces systèmes d'échange permettent aux entités polluantes d'acquérir des crédits – en quelque sorte de nouveaux permis de polluer – en finançant des réductions de rejets ailleurs dans le bassin versant, notamment en finançant l'adoption de bonnes pratiques par les agriculteurs. Néanmoins, les systèmes basés sur les transactions marchandes, s'ils permettent théoriquement la vente et l'achat de B&SE, sont peu développés. Ainsi, ces mécanismes semblent pour l'instant ne pas générer un nombre substantiel de transactions de ce genre.

En Europe, la Politique agricole commune (PAC) prévoit que la production de services environnementaux effectuée en surplus de la réglementation peut être achetée par le biais de programmes agroenvironnementaux offrant des rentes annuelles. Ces rentes sont donc très répandues en Europe pour la conservation de milieux naturels, l'entretien des paysages ruraux, le traitement convenable des animaux, la garde d'animaux menacés d'extinction, l'utilisation de pratiques culturelles bénéfiques, etc. Certains programmes du Royaume-Uni, de la France, de la Suisse et de la Finlande sont abordés pour brosser un portrait général.

Au Canada, peu de programmes ou de mécanismes rétribuent la production de B&SE. Nous faisons état des quelques exemples pouvant ressembler à une telle rétribution : le cas de certaines autorités de conservation locales en Ontario, le Programme de couverture végétale du Canada (GreenCover), le Crédit d'impôt sur les biens-fonds riverains du Manitoba, les programmes de conservation de Canards Illimités Canada, etc. Actuellement, le projet Alternate Land Use Services (ALUS) constitue sans doute la proposition de rétribution des B&SE la plus développée au Canada dans le monde agricole. Ses caractéristiques sont étudiées afin de pouvoir comparer la proposition aux programmes américains et européens. ALUS propose d'offrir un revenu annuel lié à la surface affectée aux bandes riveraines, aux milieux humides, au couvert végétal permanent en zone sensible, aux milieux naturels, etc. Il prévoit aussi, dans certains cas, des compensations à l'hectare pour l'adoption de bonnes pratiques comme le travail réduit du sol, les cultures de couverture du sol et la lutte intégrée contre les ennemis des cultures. Il peut ou non inclure le partage des coûts initiaux, dépendamment du projet-pilote. Actuellement, ALUS n'est pas encore appliqué : les propositions les plus avancées sont faites au Manitoba, à l'Île-du-Prince-Édouard et en Ontario, où des projets-pilotes pourraient être lancés en 2005 si le financement est au rendez-vous. ALUS est pour l'instant un projet d'initiative privée, mais il dispose d'un support politique auprès de deux provinces (l'Île-du-Prince-Édouard et le Manitoba) et obtient un appui grandissant de la part des associations de producteurs. En outre, les futurs mécanismes de mise en œuvre du Protocole de Kyoto sont abordés, car ceux-ci généreront sans doute une rétribution au titre des B&SE.

Afin de caractériser et de comparer les programmes abordés dans le document, nous analysons ceux-ci au regard de leurs enjeux, de la continuité du paiement offert et du mode de rétribution retenu. En ce qui concerne les enjeux, nous choisissons de distinguer la conservation à l'état naturel, la conversion d'un milieu exploité en un milieu naturel, les bonnes pratiques sur des terres en production, l'aspect du paysage rural, le bien-être animal et la biodiversité des races de ferme ainsi que l'occupation du territoire. Il ressort de cette comparaison que les programmes européens ont généralement plus d'amplitude dans les enjeux que les programmes américains qui se limitent davantage à la facette environnementale. La proposition ALUS est semblable à l'approche américaine et elle n'intègre pas les préoccupations européennes relatives aux paysages ou au bien-être animal. Les modes de paiement sont variés, mais il appert que le paiement direct continu est de loin le mode de transfert d'argent le plus important en Europe et aux États-Unis en ce qui concerne les B&SE produits par l'agriculture. Néanmoins, nous constatons que la rétribution pour les B&SE peut être atteinte de diverses façons et peut cibler des enjeux variés.

Des pistes sont proposées pour éclairer la réflexion sur les politiques associées aux B&SE. Ce sont des considérations liées aux préoccupations suivantes :

- Objectifs poursuivis;
- Bénéfices environnementaux;
- Choix des B&SE admissibles;
- Lien avec les autres programmes;
- Acceptabilité sociale;
- Financement;
- Disponibilité géographique et critères de sélection des projets;
- Modulation selon le revenu ou la taille de l'entreprise et plafonnement de l'aide;
- Cadre contractuel et progression;
- Rôle des autres secteurs d'activité;
- Lien avec le développement durable.

Finalement, une réflexion est élaborée sur le fait que le Canada et le Québec font bande à part dans le domaine de la rétribution des B&SE par rapport à d'autres juridictions occidentales. De plus, l'accent est mis sur le fait que l'approche pourrait être introduite graduellement sans pour autant bouleverser la structure de soutien aux agriculteurs que nous connaissons, et souligne sa contribution potentielle à l'atténuation de la crise du revenu vécue par les agriculteurs. La participation du concept à un futur plan d'action à l'égard du développement durable est par ailleurs soulignée.

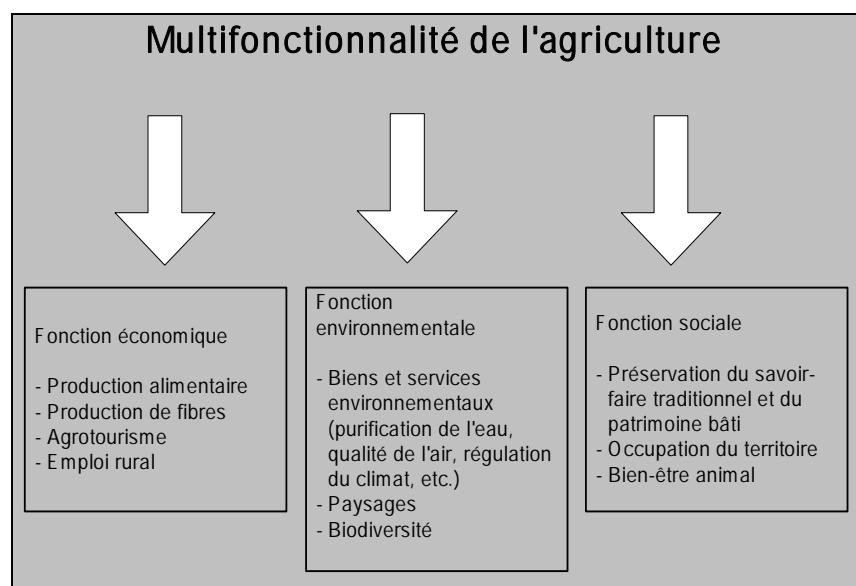
4 Les biens et services environnementaux et le concept de multifonctionnalité

Dès le départ, il importe de faire la nuance suivante : le débat autour des B&SE recoupe dans une large mesure le débat sur la multifonctionnalité de l'agriculture. Abordons d'abord la multifonctionnalité dans son ensemble, pour ensuite s'attarder à sa composante environnementale.

4.1 La multifonctionnalité de l'agriculture

Le terme multifonctionnalité est employé de façon officielle depuis 1992 seulement à la suite de la conférence des Nations Unies sur le développement durable et sert à illustrer qu'une industrie donnée peut générer des services autres que les productions principales habituellement valorisées. Malgré son caractère général, l'agriculture est le principal domaine d'application de ce concept. En effet, les organismes internationaux qui ont traité de la multifonctionnalité l'ont surtout fait en référence au secteur agricole (OCDE, FAO, OMC, etc.)

Les fonctions principales de l'agriculture sont souvent résumées en trois catégories : fonction économique, environnementale et sociale.¹ En général, les fonctions économiques sont valorisées par le marché, car elles génèrent des biens marchands. Par contre, l'absence du jeu de l'offre et de la demande limite la possibilité d'obtenir une rémunération pour les autres fonctions de l'agriculture. Cette défaillance du marché est à l'origine de la sous-production de biens ou de services de nature environnementale et sociale, qui sont le plus souvent non-marchands.



La reconnaissance du caractère multifonctionnel du milieu agricole fait généralement l'unanimité, mais le débat se situe pour plusieurs sur la pertinence de le supporter. Si certains considèrent qu'un support doit être apporté afin de valoriser les autres fonctions du milieu agricole, d'autres s'y opposent. Ainsi, les pays en développement se prononcent généralement contre l'adoption de ce principe, arguant qu'il justifie l'octroi de subventions aux agriculteurs qui sont propres à limiter la compétitivité des pays émergents. Ce débat, qui a cours à l'Organisation mondiale du commerce (OMC) dans le cadre de la renégociation de l'Accord sur l'agriculture, polarise les pays en divers groupes. Les principaux supporteurs de l'approche multifonctionnelle sont les membres de l'Union européenne, la Suisse, le Japon, la Corée, la Norvège et l'Île Maurice, bien que d'autres pays viennent parfois se greffer à ce noyau dur.

¹ Pour une description complète des différentes fonctions, consulter : Gouin, Daniel-M, Royer, Annie, La multifonctionnalité de l'agriculture, un fait historique, une base d'intervention des politiques agricoles à discuter, 2004.

L'OMC a été saisie du débat en 2000, alors que 38 pays faisaient part à l'organisation de leurs préoccupations sur les « considérations autres que commerciales »². L'enjeu se situe dans la possibilité ou non de considérer le soutien interne versé aux agriculteurs au titre des autres fonctions de l'agriculture comme faisant partie de la « boîte verte » et dans la nécessité ou non de plafonner ce soutien. La catégorie verte inclut les mesures de soutien interne permises pour les membres de l'OMC, et elle comprend les mesures agroenvironnementales. Quoique les mesures multifonctionnelles existantes sont *de facto* associées à la «boîte verte» depuis plusieurs années, des négociations sont actuellement en cours et certains pays pourraient vouloir limiter l'importance de ces mesures de soutien chez leurs compétiteurs. Généralement, le soutien public à la multifonctionnalité de l'agriculture prend la forme de paiements directs continus (rentes annuelles) versés en échange de la contribution de l'agriculteur en matières environnementale et sociale.

4.1.1 La démarche de l'OCDE pour encadrer la multifonctionnalité

L'application du concept de multifonctionnalité dans les politiques publiques est récente, mais prend rapidement de l'expansion. Dans cette optique, l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE) a cru bon d'aborder le sujet dans son document intitulé «*Multifonctionnalité : élaboration d'un cadre analytique*» de 2001, et d'en mesurer les implications dans l'ouvrage «*Multifonctionnalité : conséquences pour l'action publique*» de 2003. Ces documents, les premiers du genre réalisés par une organisation internationale, sont fréquemment cités depuis, car ils constituent une base théorique intéressante, et probablement la plus exhaustive qui soit. À priori, l'OCDE ne considère pas la multifonctionnalité comme une valeur à atteindre, mais se propose de juger au cas par cas de la nécessité d'apporter un soutien gouvernemental en cas de défaillance du marché.

Au risque de répéter la plupart des études portant sur le sujet depuis quelques années, il est utile d'encadrer la définition de la multifonctionnalité agricole en énonçant les caractéristiques suivantes, établies par l'OCDE :

- L'existence de produits multiples, de base et autres, qui sont conjointement produits par l'agriculture;
- Le fait que certains produits autres présentent les caractéristiques d'externalités ou de biens d'intérêt public, le résultat étant que les marchés de ces biens n'existent pas ou fonctionnent mal³.

Partant de cela, nous reconnaissons l'existence de biens ou de services, de nature environnementale, sociale ou économique, qui sont liés à la production agricole. L'OCDE se donne pour but d'encadrer l'action gouvernementale dans le domaine, en fournissant une grille d'analyse. Celle-ci permet de déterminer :

- Si la production d'un produit autre qu'agricole est jointe à la production principale ou peut être dissociée, et à quel coût;
- En cas de forte jointure (impossibilité de dissocier les productions), s'il existe une défaillance marchande entraînant la sous-production de cet autre bien;
- Les possibilités d'action pour favoriser la production de ce bien par le gouvernement ou par les acteurs privés.

Cette grille souhaite couvrir un large éventail de produits autres générés par les activités agricoles, de la valeur des paysages en passant par la disponibilité de l'habitat naturel et la sécurité alimentaire nationale. Lorsqu'il est possible que ces produits soient offerts par d'autres acteurs que les exploitations agricoles, l'OCDE tente d'inciter les États à prioriser les autres acteurs du secteur privé. Par contre, elle reconnaît que plusieurs externalités négatives ou positives, comme la pollution ou la purification de l'eau, présentent une forte jointure avec la production agricole, et la défaillance du marché peut appeler une intervention directe de l'État. Dans le cas où une telle défaillance du marché est reconnue, le second ouvrage de l'OCDE identifie le

² Notes sur les préoccupations non commerciales, communication G/AG/NG/W/36/Rev.1 présentée à l'OMC, 2000.

³ OCDE, Multifonctionnalité, élaboration d'un cadre analytique, 2001.

paiement ciblé aux agriculteurs géré par une autorité locale comme le mode d'intervention le plus approprié⁴. Dans plusieurs cas, les B&SE présentent ces caractéristiques - forte jointure et difficulté de les dissocier de la production agricole - et leur production peut donc être encouragée par des paiements aux agriculteurs. Dans ce cas, les agriculteurs sont réputés être les plus aptes à générer ces B&SE au meilleur coût.

Néanmoins, plusieurs pays envisagent déjà la multifonctionnalité comme une réalité à valoriser et versent des transferts directs à ce titre sans nécessairement tenter de mettre à profit tous les mécanismes proposés par l'OCDE. De plus, soulignons ce qui suit à propos du cadre de l'OCDE : celui-ci vise avant tout à déterminer si un produit ou un service généré par le milieu agricole fait l'objet d'une défaillance du marché susceptible de justifier une intervention de l'État. Il s'applique à une large gamme de produits et services et ne cible pas spécifiquement les B&SE. Dans le cas des externalités environnementales positives ou négatives à propos desquelles la défaillance du marché est avérée, il semble que le cadre de l'OCDE ne fasse bien souvent que confirmer qu'une action gouvernementale est envisageable.

4.2 Les biens et services environnementaux

Le concept de B&SE fait référence à la transformation du capital naturel (sols, eau, biote) en des « produits » ayant une valeur pour les humains.⁵ Nous employons parfois certaines variantes lexicologiques comme « biens et services écologiques » ou « services des écosystèmes », mais généralement l'expression employée correspond à celle que nous utilisons. Les biens et services environnementaux peuvent comprendre :

- Les écosystèmes eux-mêmes;
- La fourniture d'eau de qualité;
- La régulation du climat;
- Le maintien de la biodiversité végétale et animale;
- La prévention des inondations et des catastrophes naturelles;
- La protection des sols contre l'érosion;
- Etc.

Si la plupart de ces B&SE sont produits par les milieux naturels, ils peuvent aussi, dans plusieurs cas, l'être par le biais de pratiques agricoles favorisant le maintien des fonctions naturelles des écosystèmes. Par exemple, le fait d'éviter de laisser le sol à nu constitue une façon de favoriser la production de certains B&SE, à savoir la protection du sol contre l'érosion et la filtration de l'eau. À l'occasion, certains auteurs peuvent inclure comme un service environnemental des activités de limitation de la pollution ou de limitation des pratiques dommageables⁶, comme par exemple le fait de diminuer l'emploi des pesticides. Cette conception entraîne logiquement à considérer des outils coercitifs – par exemple la taxation des externalités négatives - comme faisant partie des outils augmentant la prestation de services environnementaux. Cette position ne fait pas l'unanimité et l'on considère généralement comme services environnementaux des activités foncièrement bénéfiques qui dépassent le simple fait de ne pas polluer ou de diminuer l'importance de la pollution. La frontière entre ces deux façons de percevoir les B&SE est souvent floue et rend la définition du concept moins définie. Ce questionnement central sera abordé plus en profondeur dans la dernière section.

Bien entendu, la production de B&SE est assumée par l'écosystème lui-même. En ce sens, l'agriculteur adoptant de bonnes pratiques ne génère pas directement le B&SE, mais améliore la capacité du milieu à les offrir. Ainsi, en adoptant les cultures de couverture d'hiver, l'agriculteur permet à l'écosystème d'exercer son service de protection des sols contre l'érosion. Toutefois, dans le but d'alléger le texte, nous considérerons comme B&SE les pratiques agricoles mises en oeuvre par l'agriculteur, évitant ainsi de distinguer à outrance la cause (pratique agroenvironnementale) de son effet (les B&SE).

⁴ OCDE, Multifonctionnalité, conséquence pour l'action publique, 2003, page 89.

⁵ Whitten, Salzman, Shelton et Proctor, Markets for ecosystem services: Applying the concepts, CSIRO, février 2003.

⁶ Voir par exemple Zilberman, D. Environmental Services, University of California at Berkeley, 2001.

Le concept de B&SE peut être entendu comme une composante de la multifonctionnalité. Il s'agit alors d'une partie de la fonction environnementale de l'agriculture qui consiste à produire des effets environnementaux positifs. Par exemple, le fait de conserver les milieux humides constitue à la fois un bien environnemental (le milieu humide lui-même) et un service (la filtration de l'eau exercée par le milieu).

5 Les interventions visant à maximiser ou à rétribuer la production de B&SE

En général, la production de B&SE n'est pas valorisée par le marché agroalimentaire. Les producteurs ont donc plus d'incitatifs à augmenter leur production agricole, alors que la production de B&SE est bien souvent inférieure au niveau souhaitable. Il existe bien quelques marchés qui valorisent la production de ceux-ci, mais leur ampleur est limitée.

5.1 Approches disponibles

Comment maximise-t-on la production de B&SE si le marché ne s'en charge pas? Différentes approches sont employées en agriculture comme la réglementation, l'écoconditionnalité, l'approche volontaire, le marketing environnemental et le paiement direct ponctuel. L'approche par les instruments du marché et le paiement direct continu s'ajoutent à l'éventail des outils disponibles.

5.1.1 L'approche réglementaire

La solution la plus employée est bien sûr la réglementation. En exigeant des normes minimales à respecter en vue de protéger les ressources, la réglementation reconnaît le lien étroit entre la pratique de l'activité agricole et la qualité de l'environnement. Au Québec, le Règlement sur les exploitations agricoles (REA) est la pierre angulaire de la politique environnementale en milieu agricole. Évidemment, la réglementation n'oblige pas les entreprises agricoles à produire des B&SE et n'entraîne pas non plus une rétribution pour les agriculteurs au titre de leur production de B&SE. Le cadre réglementaire vise plutôt à s'assurer que les activités et les pratiques individuelle ou collective ne nuisent pas à l'ensemble de la société.

5.1.2 L'approche écoconditionnelle

L'exigence du respect de certaines obligations environnementales pour avoir accès aux aides publiques force la production d'un minimum de services environnementaux. Ces obligations peuvent être des règlements existants, mais peuvent aussi comprendre des mesures originales. Il y a donc souvent un lien entre l'approche réglementaire et l'écoconditionnalité, mais celui-ci n'est pas automatique. En guise d'exemple, la nouvelle exigence française de consacrer 3 % des superficies sous aide directe à un couvert végétal permanent force la production d'un service environnemental et cette exigence ne réfère pas à une obligation légale. Comme l'écoconditionnalité ne consiste bien souvent qu'à subordonner une aide existante au respect de normes, elle ne constitue pas une rémunération au titre de la production de B&SE. Delache (2001) souligne la lacune de cette approche qui réside selon lui dans le fait qu'il n'existe pas d'incitatif à produire des B&SE au-delà du niveau exigé, ce qui vaut aussi pour la réglementation.

Le Québec s'engage en 2005 dans cette voie en introduisant des mécanismes d'écoconditionnalité pour certains programmes de support. Là encore, il n'y a seulement qu'une incitation à atteindre la conformité réglementaire.

5.1.3 L'approche volontaire

Celle-ci regroupe diverses initiatives non contraignantes et n'offrant pas de dédommagement au participant. La sensibilisation, la formation et les services-conseils peuvent être compris dans cette approche. Divers secteurs d'activités expérimentent en outre des accords volontaires entre gouvernements et industries visant à limiter les rejets polluants sans employer la coercition.

Au Québec, la formule des Clubs-conseils en agroenvironnement (CCAÉ) est une des manifestations d'approche volontaire ayant pour effet de favoriser la production de B&SE. Les participants peuvent obtenir des conseils techniques de professionnels qui leur permettent d'adopter des pratiques plus respectueuses de l'environnement. Un autre exemple est l'emploi volontaire par les agriculteurs des pratiques identifiées dans le guide *Bonnes pratiques agroenvironnementales pour votre entreprise agricole* du MAPAQ.

5.1.4 Le marketing environnemental

Nous faisons référence ici à la valeur ajoutée que peut obtenir un produit agricole si son mode de production est certifié, frappé d'un éco-label reconnu ou identifié comme étant écologiquement responsable.⁷ Il s'agit donc de donner des repères qui permettent aux acteurs du marché situés en aval de savoir que le producteur répond à des critères définis de bonnes pratiques. Dans cette optique volontaire, de nombreux producteurs choisissent le mode biologique, sachant que ce marché prend rapidement de l'expansion. Les niches particulières du marché comme celles des produits biologiques appellent naturellement les agriculteurs à modifier leurs façons de faire pour introduire des considérations environnementales. Des certifications officielles reliées aux bonnes pratiques existent, comme l'Agriculture raisonnée en France ou la norme ISO-14001. Cette approche est volontaire et n'implique pas forcément le gouvernement. Par contre, l'État peut favoriser ces initiatives par divers moyens. Chez nous, le Conseil des appellations agroalimentaires favorise le marketing environnemental en réservant certaines dénominations de produits. Le MAPAQ agit aussi dans le domaine de la certification environnementale. *La valeur ajoutée qu'obtiennent les B&SE par le marketing environnemental est indirecte, car elle est accolée au produit agroalimentaire plutôt qu'à la prestation du service environnemental lui-même.*

Au Québec, la certification a été envisagée, entre autres, comme moyen de valoriser les agriculteurs adoptant de bonnes pratiques. En effet, dans le Plan stratégique 2001-2004 du MAPAQ, au domaine d'intervention « Valorisation des efforts des agriculteurs », on identifie la certification comme le mode de valorisation à approfondir.⁸ Le Plan d'action « Un environnement à valoriser », élaboré par un groupe de travail réunissant les intervenants principaux du milieu, se positionne lui aussi à ce sujet. Dans sa cible C, on identifie là encore la certification comme un mode de valorisation des agriculteurs adoptant de bonnes pratiques.⁹ Dans un cas idéal, une entreprise certifiée devrait être en mesure d'obtenir une plus-value à la vente de ses produits. Dans cette optique, des projets-pilotes de certification sont en cours au Québec depuis 2002 selon une norme basée sur ISO-14001 et répondant au vocable AGRISO. Cette démarche a permis de démontrer la faisabilité de la certification des entreprises agricoles et de développer un cadre pour ce faire. Ce projet semble toutefois ne pas générer toute la valeur ajoutée escomptée, ce qui diminue l'attrait de la démarche.

5.1.5 L'approche par le marché

Il existe une variété d'outils fiscaux ou économiques comme les taxes ou les permis échangeables qui peuvent favoriser la production de B&SE ou limiter les effets dommageables sur l'environnement. Ils envoient des signaux aux acteurs du marché de façon à modifier leurs comportements. Pour favoriser une rétribution des B&SE, les crédits d'impôt et les systèmes d'achat de crédits de compensation semblent les plus indiqués, alors que les outils liés aux taxes, redevances et permis échangeables sont plus efficaces pour limiter les effets négatifs de l'agriculture.

⁷ Terme emprunté à World Wildlife Fund, La planification agroenvironnementale avancée au Canada : réflexion sur les concepts, les outils et la mise en œuvre, mars 2004, page 36.

⁸ MAPAQ, Plan stratégique du Ministère et des organismes, 2001-2004, page 38.

⁹ Plan d'action « Un environnement à valoriser », bilan de l'an 5, 2005.

L'approche par le marché pourrait regrouper les mécanismes favorisant la production, la vente ou l'achat des B&SE avec une intervention minimale de l'État. Ce dernier peut orienter à distance les décisions des acteurs du milieu:

- Par un cadre réglementaire approprié permettant la naissance d'un marché des B&SE;
- Par l'attribution et l'encadrement de droits échangeables pour les émissions polluantes;
- Par la mise sur pied de crédits de compensation pouvant être achetés aux producteurs de B&SE par des industries polluantes sujettes à des quotas d'émission;
- Par l'imposition de taxes et de redevances sur les émissions polluantes;
- Par l'emploi d'outils fiscaux comme les crédits d'impôt et la « fiscalité verte ».

L'approche par le marché est variée et peut comprendre des mesures allant de la simple coercition (taxes) à la rétribution continue pour les B&SE par leur vente dans le cadre d'un marché comme celui de la compensation.

5.1.6 Le paiement direct ponctuel

Les programmes de paiement direct sont monnaie courante dans le domaine de l'agroenvironnement. Ils sont fréquemment utilisés afin d'appuyer les producteurs agricoles dans leur démarche de mise aux normes et procèdent dans plusieurs cas par le partage des coûts engagés. Souvent, ces paiements occasionneront une production accrue de B&SE. Le caractère ponctuel du partage des coûts ainsi que son lien direct avec les frais engagés élimine cependant toute notion de rétribution pour la production de B&SE. Au Québec, le programme Prime-Vert occupe ce champ d'intervention. Aux États-Unis, le principal programme du genre est le Environmental Quality Incentive Program (EQUIP).

Il est possible qu'un paiement ponctuel puisse rétribuer d'une certaine façon la production de B&SE. Un exemple peut être l'achat des droits de développement en vue de conserver la vocation naturelle des terres. Un versement peut être fait au propriétaire pour qu'il s'engage, par exemple, à convertir une surface cultivée en un couvert végétal permanent sans usage agricole, générant ainsi un service environnemental en échange d'un versement forfaitaire. Nous verrons à la section 5.2.1 que ce type de paiement ponctuel doit répondre à certaines conditions pour constituer une rétribution pour la production de B&SE.

5.1.7 Le paiement direct continu

Au sens large, la multifonctionnalité tente de valoriser les diverses productions du milieu agricole, qu'elles soient économiques, sociales ou environnementales. Dans la pratique cependant, cela se traduit par des programmes gouvernementaux offrant un soutien continu à la production de biens et services autres que les denrées agricoles. L'observation nous apprend que le paiement direct continu est le principal véhicule de promotion de la multifonctionnalité. *Les paiements directs continus associés à la multifonctionnalité ont pour résultat d'inclure la production de produits et services autres que les denrées agricoles comme une source de revenu continue pour les agriculteurs.*

En ce qui concerne les programmes agroenvironnementaux plus spécifiquement, nous retiendrons, pour clarifier le concept, la définition suivante :

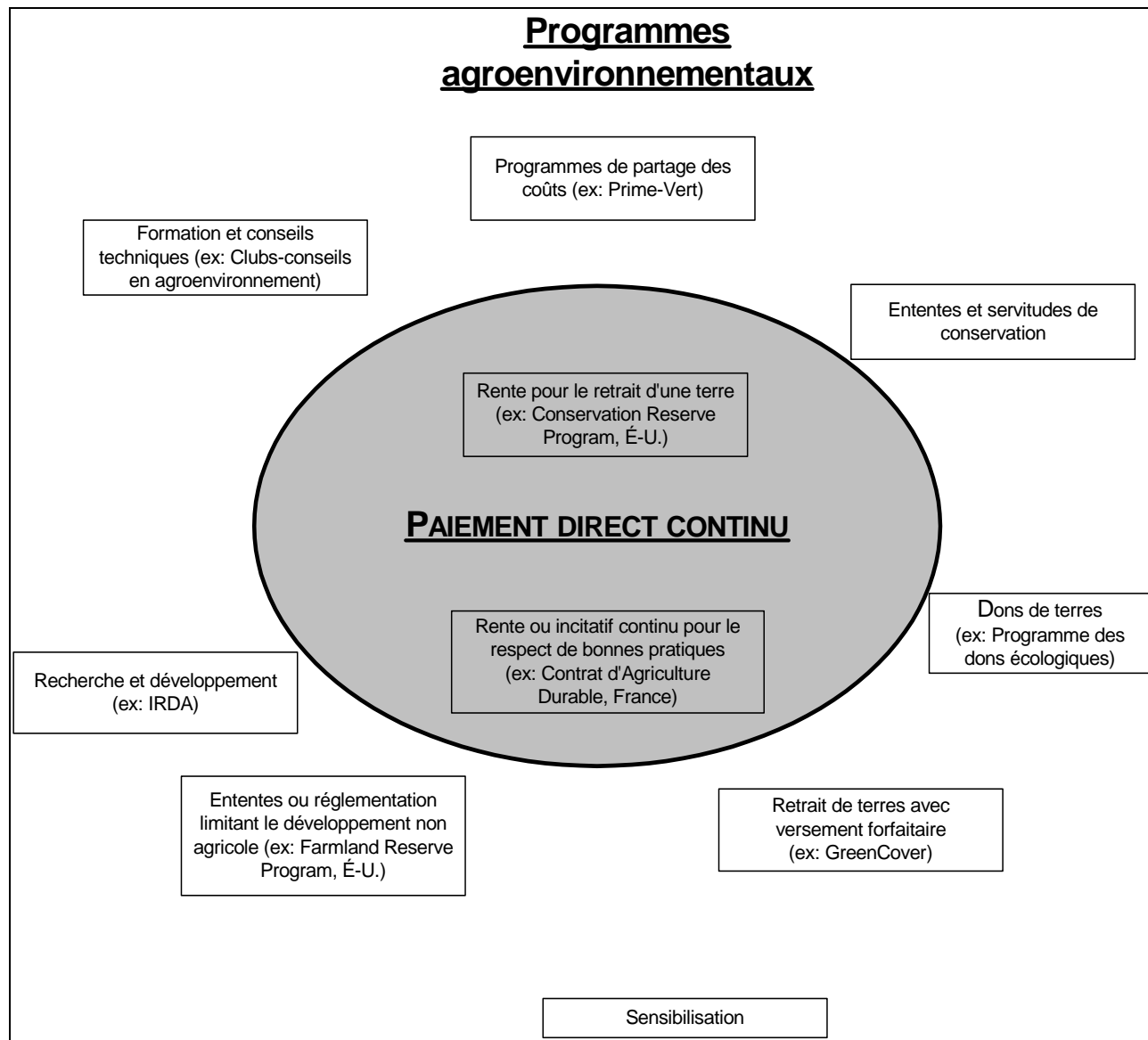
Les programmes agroenvironnementaux de paiement direct continu intègrent la fonction environnementale comme une source de revenu continue pour les agriculteurs.

Les programmes d'approche multifonctionnelle répondent généralement aux caractéristiques suivantes :

- Sont volontaires;
- Offrent un soutien continu pour une fonction autre que la production agricole;

- Sont axés sur le moyen et le long terme;
- Font l'objet d'un contrat entre l'exploitant et l'organisme;
- Sont offerts sur une base territoriale plutôt que par filière de production (UQCN, 2002).

Le diagramme suivant schématise la distinction entre les programmes agroenvironnementaux versant des paiements directs continus et les programmes agroenvironnementaux en général. Il va sans dire qu'un programme peut tout à fait comporter des mesures de soutien continu en plus de mesures plus ponctuelles, faisant en sorte qu'il n'y a pas de distinction tranchée et exclusive.



Prenons la peine d'apporter la précision suivante : tous les programmes multifonctionnels de ce genre en agriculture ne sont pas nécessairement des programmes agroenvironnementaux. En effet, un programme peut inclure comme source de revenu régulière pour l'agriculteur la protection du patrimoine bâti en milieu rural, sa participation au paysage régional, etc. Le plus souvent par contre, ces différentes fonctions seront récompensées en même temps que la bonne intendance du milieu naturel dans le cadre d'un seul programme plus général.

5.2 La rétribution des B&SE : une façon différente d'envisager les paiements agroenvironnementaux

Cette section traite plus spécifiquement de la rétribution qui peut être accordée pour la production de B&SE. En effet, nous avons constaté que beaucoup d'approches sont employées pour maximiser la production de ceux-ci, mais qu'elles ne constituent pas toutes une rémunération. Or, l'intérêt même d'adopter le concept de B&SE réside dans le fait qu'il rende possible d'envisager leur vente, leur achat, et conséquemment leur rétribution. L'emploi de ce concept serait supposé entraîner une hausse de la production de B&SE due à l'apport financier que ceux-ci entraînent.

5.2.1 Quelques caractéristiques

Pour Pagiola et Platais (2002)¹⁰, les systèmes de paiement pour les services environnementaux doivent fournir un *apport de revenu continu*. De nombreux auteurs font également référence à cette notion de continuité. Selon cette définition, les approches réglementaire, écoconditionnelle, volontaire ainsi que le paiement direct ponctuel ne correspondent pas à une rétribution pour les B&SE. Par contre, nous croyons que certains paiements ponctuels servent parfois à rétribuer la production de B&SE, ce qui nous amène à relativiser l'importance de la notion de continuité. Il faut toutefois fixer des balises, afin de bien caractériser l'originalité des paiements que nous étudions.

Nous proposons l'emploi de certains critères, non exhaustifs, qui permettent de comprendre la particularité des paiements associés au concept que nous étudions.

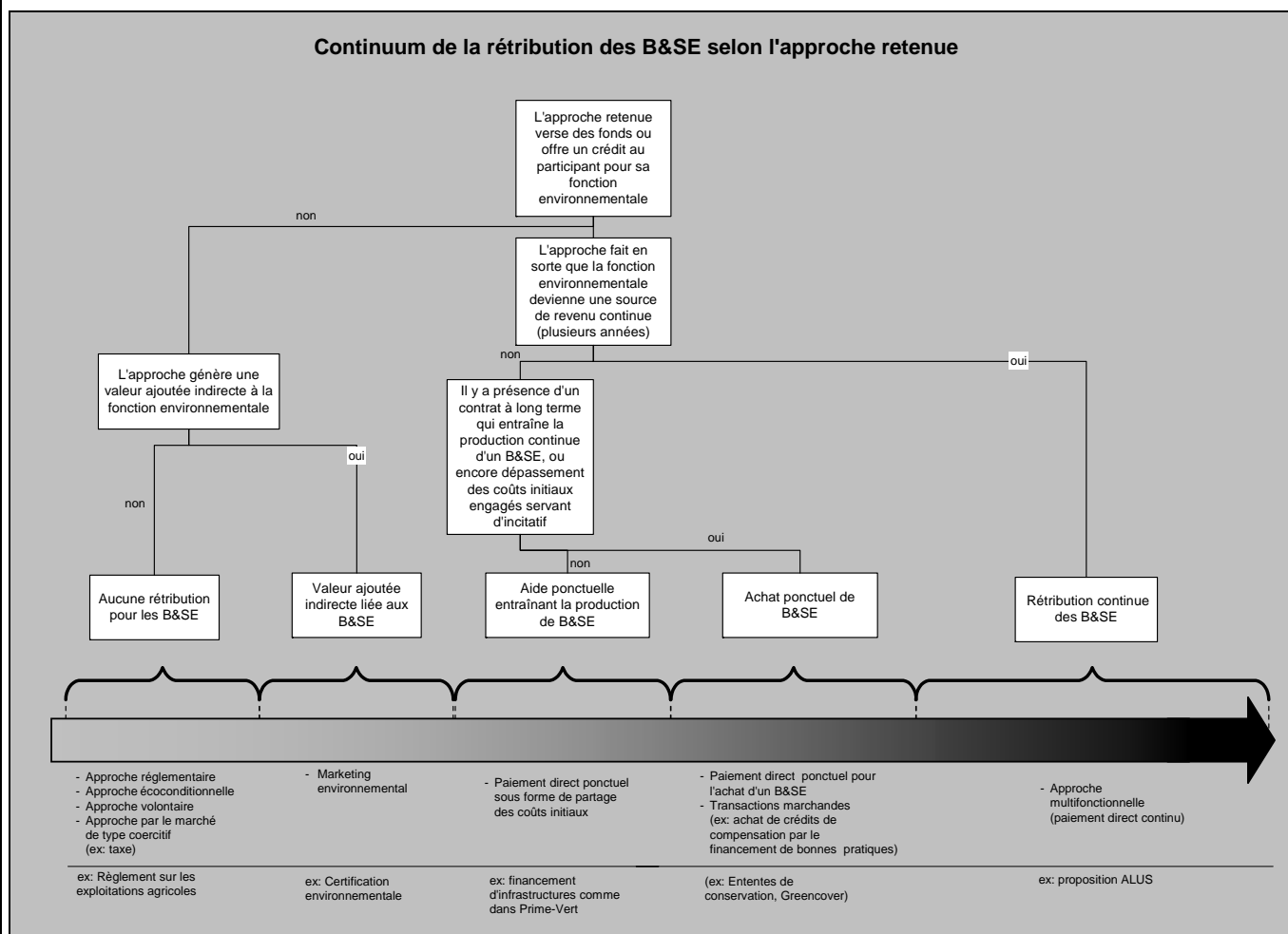
Ces caractéristiques ne nous permettent pas de faire une distinction parfaite, car il demeure, à notre avis, une zone grise entre les approches ponctuelles qui rétribuent clairement la production de B&SE et celles qui ne répondent pas aux caractéristiques retenues.

¹⁰ Pagiola, S, et Platais, G, Payment for Environmental Services, Banque mondiale, 2002, cité dans Centre international Unisféra, Le paiement pour les services environnementaux : Étude et évaluation des systèmes actuels, 2004.

Quelques caractéristiques de la rétribution des B&SE

Pour constituer une rétribution au titre de la production de B&SE, un paiement devrait répondre aux caractéristiques principales et à au moins une des caractéristiques secondaires	
Caractéristiques générales	Explication
Un paiement est versé au producteur du B&SE.	Toutes les approches n'incluant pas de versement financier ne correspondent pas à une rétribution pour les B&SE.
Le paiement vise la production d'un B&SE défini.	Cette caractéristique souligne que ce type de paiement n'est pas universel, mais plutôt ciblé sur certains enjeux. Le producteur doit savoir pour quelle contribution il bénéficie d'une rétribution.
Caractéristiques secondaires	Explication
Le paiement est continu.	Le paiement continu est le plus représentatif de la rétribution des B&SE. Même s'il représente une fraction des coûts engagés (ex : crédit d'impôt), il inclut néanmoins la production environnementale comme une source de revenu continue.
Le paiement est versé dans le cadre d'un contrat qui entraîne la production à long terme d'un B&SE.	Dans le cadre d'un tel contrat, le paiement sert souvent d'incitatif pour la production à long terme d'un B&SE, même si le versement est ponctuel.
Le paiement dépasse le coût initial engagé.	En dépassant le coût engagé, un tel paiement fournit un incitatif qui peut correspondre à une rétribution. Cette caractéristique souligne que la rétribution des B&SE va au-delà du partage des coûts, qui entraîne souvent la production de B&SE sans la rétribuer.
Le B&SE devient l'objet d'une transaction entre l'agriculteur et un autre acteur pour qui ce B&SE se révèle utile.	En devenant l'objet d'une transaction, le B&SE est vendu par l'agriculteur comme un bien ou un service marchand.

Il est intéressant d'illustrer la gradation qui existe entre l'absence de rétribution pour les B&SE et le paiement continu pour ceux-ci par l'emploi d'un continuum comme celui qui est présenté ci-dessous.



En répondant aux questions sur le type de paiement effectué par le programme ou l'approche, il est possible de placer celui-ci le long du continuum. À l'extrême gauche se trouvent les approches ne rétribuant pas l'agriculteur pour ses fonctions environnementales. En avançant vers la droite, certains mécanismes versent des sommes qui entraîneront l'agriculteur à générer des B&SE, mais ils ne récompensent pas directement ceux-ci. À partir d'un certain niveau, cette production devient une source de revenu continue. Un bon exemple de paiement ponctuel correspondant aux caractéristiques que nous avons énoncées est celui des ententes de conservation. Elles prennent la forme de contrats ou de servitudes légales limitant les usages d'un terrain, en vue de le conserver à l'état naturel ou d'en préserver la vocation agricole. Celles-ci impliquent, dans une certaine mesure, un versement monétaire destiné à récompenser l'agriculteur qui produit des B&SE au détriment des denrées agricoles ou de la possibilité de vendre sa terre pour le développement. Certains programmes de cette nature offrent même le choix au participant d'obtenir son dédommagement en un seul versement ou sous la forme d'une rente annuelle pendant quelques années, comme le Grassland Reserve Program américain.

5.2.2 Les modes de rétribution

Après avoir abordé au début de la section 5 les instruments servant à favoriser la production de B&SE, nous avons déterminé les caractéristiques de la rétribution des B&SE. Conséquemment, nous identifions ici les modes de rétribution les plus susceptibles de servir à l'achat des B&SE auprès des agriculteurs.

1. Paiement direct
 - Paiement continu
 - Paiement ponctuel qui inclut un contrat à long terme ou dépasse les coûts engagés
2. Paiement sous forme de crédit d'impôt
3. Paiement dans le cadre d'une transaction marchande (ex : achat de crédits de compensation auprès des agriculteurs)

Plusieurs programmes ou systèmes de rétribution pour les B&SE peuvent inclure plus d'un mode de rétribution. Ainsi, le partage des coûts initiaux, suivi d'une rente continue ou d'un crédit d'impôt permanent, est souvent employé.

Les programmes de paiements directs continus ainsi que les crédits d'impôt offrent toujours une rétribution de longue durée. En ce qui concerne les transactions marchandes basées sur l'achat de crédits de compensation auprès des agriculteurs, nous verrons dans la section suivante qu'elles sont à l'état embryonnaire. Si elles permettent théoriquement aux agriculteurs de vendre leurs B&SE en tout temps et donc d'obtenir un revenu pour ce faire, il n'en demeure pas moins que le nombre de transactions réelles de cette nature est extrêmement réduit.

5.2.3 L'objet de la rétribution : l'action ou le résultat

Selon plusieurs études¹¹, la rétribution des B&SE peut se faire principalement de deux façons. La première consiste à rétribuer l'action, c'est-à-dire le respect d'une pratique jugée conforme, en échange de quoi un paiement est effectué, et ce, nonobstant le résultat. Elle suppose souvent l'emploi d'un cahier de charges décrivant les pratiques admissibles, comme les périodes de récolte ou l'obligation de limiter les intrants. Il s'agit d'une approche employée dans la plupart des programmes agroenvironnementaux d'approche multifonctionnelle. L'approche basée sur le résultat est celle qui est théoriquement la plus efficace étant donné qu'elle prend en compte les effets réels d'une action sur l'environnement. Elle récompense un produit ou un service mesurable, dont la source est identifiable. En ce sens, on ne peut y inclure la purification de l'air par exemple, ce concept étant trop intangible et devant être favorisé par des pratiques précises dans un cadre de rétribution de l'action. Généralement, la rétribution de l'action est plus aisée à appliquer dans les programmes. Les marchés des B&SE basés sur la vente d'un résultat mesurable sont rares. Par contre, la littérature identifie la rétribution du résultat comme la manière la plus efficace de concevoir un paiement pour l'atteinte d'objectifs environnementaux à meilleur coût.

5.2.4 La fixation des prix des B&SE

Chiffrer la valeur des externalités positives engendrées par une exploitation agricole donnée afin de dédommager le producteur, voilà le lourd défi des politiques désireuses de rétribuer la production des B&SE. Les questions sont nombreuses et les mécanismes imparfaits, mais nous verrons plus loin que des politiques allant en ce sens existent et sont fonctionnelles. Souvent, par contre, elles renonceront à chiffrer la valeur du bien ou du service pour lui substituer un taux plus facilement évaluable, et basé dans plusieurs cas sur la valeur de la production agricole perdue ou sur le tarif de location ou d'achat de la terre. Bien qu'il y ait une

¹¹ Voir par exemple: Gerowit, Isselstein et Maggraf, Rewards for ecological goods- requirements and perspectives for agricultural land use, Université de Göttingen, 2003.

valorisation sociale de la production des B&SE, il y a peu de volonté individuelle de payer pour les obtenir, ce qui rend difficile la détermination de la valeur de ceux-ci, limitant d'autant l'introduction de mécanismes marchands.

Dans le cas d'absence d'une demande privée, l'État sera souvent le seul acheteur potentiel de ce type de bien, ce qui revient à dire qu'il pourra fixer un prix, une quantité à être produite, etc. Il aura recours à un ensemble de facteurs permettant d'évaluer la valeur nécessaire à ce que les agriculteurs fournissent le service en question. À l'étude de divers programmes et des propositions canadiennes d'ALUS, on peut voir, en vrac, les facteurs suivants :

- La valeur marchande de la surface;
- La valeur de la production agricole sacrifiée;
- La valeur sacrifiée des paiements de soutien issus des autres programmes (assurance, aide directe, etc.);
- Le taux de taxation du bien-fonds;
- Le coût d'implantation d'une bonne pratique;
- La classification de la productivité du sol;
- Le taux régional de location des terres agricoles;
- Le coût d'entretien d'une surface ou d'un élément.

Généralement, les niveaux de compensation, dans le cadre de la mise sur pied d'un programme de rétribution des B&SE, seront établis par un groupe de travail, souvent régional, en rassemblant divers facteurs ou en sélectionnant les plus pertinents, ou encore par le biais d'une formule de calcul préétablie. Un bon système devra idéalement prévoir la possibilité de moduler les prix fixés selon les caractéristiques du terrain visé, de façon à favoriser la participation ou éviter le surdédommagement.

Parfois, les dédommagements ne sont pas uniformes et ne sont pas régis par une norme centrale : il y a donc une souplesse dans la fixation des prix pour les B&SE. Celle-ci est nécessaire pour l'implantation d'un programme national devant répondre à des besoins régionaux très différents. Pour ce faire, on devra se baser sur des *données régionales*.

Soulignons l'existence d'un courant important qui favorise une fixation des prix davantage basée sur les mécanismes du marché. Des méthodes d'analyse sont utilisées, comme la méthode d'évaluation contingente ou la méthode des prix hédonistes.¹² Par exemple, la première tente de déterminer par sondage le consentement d'un individu à payer pour un bien ou un service environnemental donné. Randall suggère d'utiliser cette méthode avec un échantillon assez large de répondants, en demandant à chacun d'évaluer la valeur qu'ils accordent à divers biens environnementaux, en le comparant à un bien marchand connu.¹³ Des études de ce genre sont menées par certains chercheurs en économie rurale, y compris chez nous, à l'Université McGill notamment. Néanmoins, cette méthode a tendance à surévaluer la volonté de payer des individus, alors que dans la réalité la réticence est plus grande.

Des recherches et des projets-pilotes sont menés à certains endroits pour tester l'efficacité de systèmes de paiement pour les services environnementaux et développer une fixation des prix selon une approche de marché, comme par exemple en Australie dans le cadre du projet *ecosystem services*¹⁴. Dans le cadre de systèmes d'échanges de crédits, un prix peut être fixé par exemple à la quantité de phosphore ou de carbone. Par la suite, la contribution des bonnes pratiques agricoles à la limitation des émissions doit être chiffrée, ce qui n'est pas une mince tâche. Par exemple, le fait d'instaurer une bande riveraine peut limiter les rejets de phosphore dans l'environnement. La quantité de phosphore ainsi retenue génère un crédit pouvant être revendu à d'autres acteurs qui désirent pouvoir rejeter davantage de phosphore. Des formules mathématiques sont développées pour calculer les effets d'une pratique sur l'environnement, que ce soit en termes de quantité d'éléments nutritifs retenus ou de carbone séquestré par exemple. En apposant une

¹² Voir à ce sujet : Mollard, A., Multifonctionnalité de l'agriculture et territoires : des concepts aux politiques publiques, 2003, page 41.

¹³ Alan Randall, Valuing the outputs of multifunctional agriculture, *European Review of Agricultural Economics*, 2002, page 303.

¹⁴ Voir <http://www.ecosystemservicesproject.org/>

valeur à ce résultat, on en vient à déterminer le montant qui peut être alloué à une pratique donnée. Cette façon d'envisager la valeur des B&SE se base évidemment sur le résultat mesurable dans l'environnement.

5.2.5 Le financement d'un système de rétribution des B&SE

Les revenus pouvant servir à financer un programme de rétribution des B&SE sont variés. Néanmoins, dans la plupart des programmes fonctionnels s'apparentant à cette approche en matière agroenvironnementale, les subventions publiques sont la principale ou la seule source de financement. Il est possible toutefois d'utiliser des fonds en provenance d'organismes privés, de taxes, de redevances, etc. Par exemple, on peut assister à la tarification d'un bien ou d'un service comme l'eau potable. Une approche par bassin versant peut aussi introduire une taxe sur l'eau payée par les utilisateurs et qui servira à rétribuer l'adoption de pratiques bénéfiques chez les agriculteurs de façon à améliorer et maintenir la qualité de l'eau. Des exemples élogieux de ce type de méthode existent et on s'apprête à implanter un mécanisme semblable en Ontario pour financer la protection des sources d'eau. Une approche de ce genre est aussi employée dans l'État de New York¹⁵ et est fréquemment citée à titre d'exemple. Ainsi, le Watershed Agricultural Program est un programme volontaire administré par un organisme mandaté et financé par la Ville de New York afin d'entreprendre des projets de protection de la qualité de l'eau en amont. Il inclut des achats de terres, le financement d'infrastructures, la conclusion d'ententes de conservation, etc. Sa particularité tient à deux caractéristiques :

- Il est financé d'abord par une ville ayant intérêt à investir moins dans la purification de l'eau de son bassin versant, plutôt que par un programme gouvernemental disponible dans toutes les régions;
- Le financement provient d'une taxe sur la consommation de l'eau.

Ce programme comporte en outre des rentes annuelles, principal véhicule de l'approche multifonctionnelle. Celles-ci sont versées principalement en collaboration avec le gouvernement fédéral par le biais des programmes existants comme le Conservation Reserve Program ou le Conservation Reserve Enhancement Program.

Il existe aussi des acteurs privés bien organisés, que sont les organismes de conservation de la nature, dont plusieurs négocient des ententes de conservation qui correspondent parfois à une forme de rétribution des services environnementaux. Plusieurs de ces organismes sont intéressés à participer au financement de projets de rétribution des B&SE ayant un effet marqué sur le milieu naturel.

Dans le cas de certains programmes basés sur les permis échangeables et les crédits de compensation, le financement peut provenir des acteurs assujettis au système de permis. Ces acteurs ne font pas nécessairement partie du milieu agricole et peuvent être par exemple des industries polluantes. Cette notion sera abordée plus spécifiquement dans la prochaine section.

Des balises existent cependant en ce qui concerne le financement. Par exemple, pour être conforme aux règles de l'OMC régissant les programmes de la catégorie verte, le financement doit provenir de fonds publics et ne pas impliquer un transfert de la part des consommateurs. En ce sens, les dépenses publiques pour la rétribution des B&SE (incluant les crédits d'impôt) sont admises dans le libellé actuel de l'Accord sur l'agriculture. Par contre, les mécanismes basés sur un financement autre que public doivent être observés au cas par cas.

¹⁵Watershed Agricultural Council, sur <http://www.nycwatershed.org/>

6 Exemples de rétribution des B&SE en agriculture

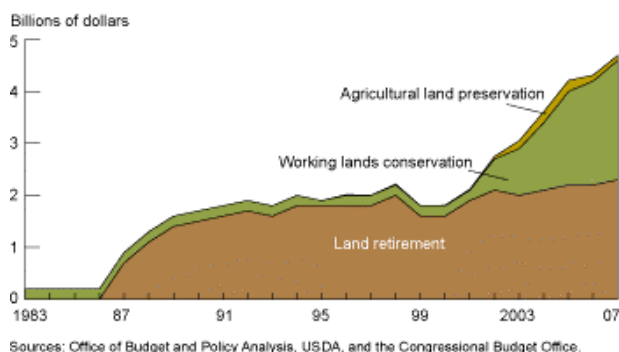
Afin de dresser un portrait des voies empruntées par certains pays occidentaux, la présente section analyse certains programmes rétribuant les B&SE en agriculture. Le paiement direct continu domine : ce mode de versement est en effet le plus répandu dans les juridictions désireuses de rétribuer la production de B&SE. De plus, les essais américains visant à développer des systèmes de crédits de compensation en milieu agricole seront aussi évoqués, ainsi que les programmes basés sur l'achat des droits de développement.

6.1 Les paiements directs aux États-Unis

Le régime agricole en vigueur actuellement aux États-Unis est encadré par le Farm Bill de 2002. Celui-ci comporte plusieurs programmes agroenvironnementaux dont quelques-uns adoptent le paiement direct continu pour rétribuer les B&SE. Plusieurs de ces programmes sont spécifiques. Ils peuvent ainsi viser le retrait et la conservation des milieux : ce sont les Wetland Reserve Program (WRP) et Conservation Reserve Program (CRP). Ils peuvent aussi protéger la vocation agricole ou l'utilisation des pâturages : ce sont les Farm and Ranch Land Protection Program (FRLPP) et Grassland Reserve Program (GRP). Le Wildlife Habitat Incentive Program (WHIP) aide à la création d'habitats naturels viables. L'Agriculture Management Assistance et l'Environmental Quality Incentive Program (EQUIP) visent principalement à favoriser l'adoption de bonnes pratiques sur des terres en production.¹⁶ Par ailleurs, il existe aussi d'autres programmes fédéraux de conservation.

Le Farm Bill 2002 marque un tournant dans la politique agricole américaine. Précédemment, l'emphase était mise sur le retrait des terres de la production. Depuis 2002, un mouvement est amorcé pour mettre l'emphase sur l'adoption de bonnes pratiques sur des terres en production et inciter les agriculteurs à augmenter leur performance environnementale. Historiquement, les dépenses fédérales en agroenvironnement étaient constituées en grande majorité ($\cong 90\%$) par les compensations pour le retrait de terres par le biais du CRP et du WRP. Dans les prochaines années, EQUIP, CSP et WHIP, qui ne financent pas de retrait de terres, représenteront un pourcentage croissant des mesures pour représenter environ 40 % du financement vers 2010.¹⁷

Évolution des programmes agroenvironnementaux américains à la suite du Farm Bill 2002 (source : United States Department of Agriculture)



La plupart de ces programmes sont administrés par l'USDA par le biais du Natural Resources Conservation Service, à l'exception notable du CRP, responsabilité de la Farm Service Agency.

¹⁶ NRCS, 2002 Farm Bill Programs, sur <http://www.nrcs.usda.gov/programs/farmbill/2002/products.html>

¹⁷ USDA, The 2002 Farm Act, Provisions and Implications for Commodity Markets, 2002, page 10.

6.1.1 Les programmes d'ententes de conservation

Plusieurs programmes américains fonctionnent sur la base des ententes de conservation ou de l'achat des droits de développement. Les objectifs principaux poursuivis par ces ententes sont généralement ceux-ci :

- L'interdiction du développement d'un milieu naturel;
- La réhabilitation d'un milieu suivi de sa protection à long terme;
- La protection de la vocation agricole face à l'étalement urbain.

Le Wetland Reserve Program, le Grassland Reserve Program et le Farm and Ranchland Protection Program se fondent notamment sur ce mécanisme. Le propriétaire possède en ce sens toujours sa terre, mais se voit limité dans les usages qu'il peut en faire. Le Wetland Reserve Program interdit par exemple de remettre en production un milieu humide réhabilité dans le cadre du programme, le Grassland Reserve Program n'autorise que l'utilisation comme pâturage, alors que le Farmland Reserve Program préserve purement et simplement la vocation agricole du terrain visé. Nous avons vu que cette méthode peut être considérée comme une forme de rétribution des B&SE, bien qu'elle n'en fasse généralement pas une source de revenu continue. Le versement forfaitaire assorti d'un contrat à long terme assurant la protection du milieu génère en effet un service environnemental. De plus, le montant versé réfère à l'offre de ce service et au coût de renonciation représenté par les usages potentiels auxquels le propriétaire renonce, et non simplement aux coûts engagés dans la protection du milieu. Certains programmes offrent même au participant d'étendre le dédommagement sur plusieurs années, comme le Grassland Reserve Program, rendant celui-ci très comparable aux programmes offrant des rentes annuelles.

Aux États-Unis, cet outil de conservation est employé depuis plus d'un quart de siècle, et constitue un mode de conservation significatif. En plus de protéger des milieux naturels, il est un mode privilégié de protection des terres agricoles face à l'étalement urbain. Par exemple, une étude de 2003 révèle qu'environ 1,8 million d'acres (728 745 ha) sont engagés dans le cadre d'ententes de conservation visant la protection de la vocation agricole, incluant les programmes locaux ou ceux des États. Le prix moyen d'achat des droits dans le cadre de ces ententes est de 2 000 \$US par acre (6 138 \$CAN/ha)¹⁸. Il arrive à l'occasion que les droits de développement soient vendus moins chers que leur valeur marchande et la portion « offerte » à l'organisme de conservation peut alors devenir déductible d'impôt comme étant un don écologique. De plus, de nombreuses ententes de conservation sont conclues à titre gratuit ou en échange de conseils ou de support technique : nous prendrons donc garde de ne pas confondre celles-ci avec les ententes conclues contre rétribution.

Au chapitre des programmes de paiement direct continu, les deux programmes suivants, soit le Conservation Reserve Program et le Conservation Security Program, se démarquent.

6.1.2 Le Conservation Reserve Program

Le CRP est né bien avant le débat sur la multifonctionnalité, mais le fait qu'il s'agisse d'un programme de paiement direct continu nous permet de l'inclure dans cette catégorie. Il s'agit d'un programme important dans le domaine que nous étudions et les promoteurs de l'approche ALUS au Canada s'y réfèrent comme base de comparaison. À la base, le CRP vise le retrait de terres sensibles de la production et privilégie la restauration d'un couvert végétal permanent. L'incitatif financier consiste en une rente annuelle, basée sur le taux de location des terres. Comme ce taux varie selon différents critères tels que les caractéristiques pédologiques ou la présence d'ouvrages d'irrigation, on assiste à des variations importantes dans le dédommagement accordé d'un lot à l'autre. En plus de lots de terres entiers, une rente annuelle peut être offerte pour les superficies consacrées aux bandes riveraines, aux voies d'eau engazonnées, aux haies brise-vent, aux bordures de champs engazonnées, etc. De fait, il rémunère le producteur pour le retrait de blocs ou de bandes de terres, attendu que ces surfaces produisent des services environnementaux utiles à l'ensemble

¹⁸ American Farmland Trust, A National View of Agricultural Easement Programs: Profiles and Maps- Report 1, septembre 2003,
La rétribution des biens et services environnementaux produits par l'agriculture : éléments d'analyse pour le Québec

de la société. Ces B&SE sont liés à la qualité de l'eau et à la biodiversité, entre autres. Il inclut aussi un volet de partage des coûts initiaux requis pour la mise en œuvre du projet qui couvre jusqu'à 50 % des frais engagés.

À la fin de 2003, plus de 34,1 millions d'acres (13 810 500 hectares) bénéficiaient du CRP, soit une superficie correspondant à 6 fois la superficie cultivée au Québec et à environ 3,6 % des superficies cultivées au États-Unis. Selon la Farm Service Agency, les participants ont en moyenne 156 acres (63 hectares) enrôlés dans le programme. Ces superficies importantes s'expliquent aussi par le fait que près de la moitié des participants n'exploitent plus activement leur ferme : le programme offre donc dans plusieurs cas un incitatif à l'arrêt total de la production d'une entreprise agricole. En date de janvier 2005, le paiement moyen versé dans le cadre du CRP s'élevait à 48,21 \$US par acre (143 \$CAN/hectare/an), soit environ 9 000 \$ par exploitation en moyenne. Les paiements totaux attribués par le CRP en 2003 représentaient 1,772 MM\$US (2,131 MM\$CAN).¹⁹

Présent depuis 1985, celui-ci est probablement le programme de rétribution des B&SE le plus ancien et le mieux rodé au monde. Néanmoins, il s'agit avant tout d'un programme de conservation et en ce sens, il favorise peu le maintien de la fonction agricole puisque les terres enrôlées sont retirées de la production.

6.1.3 Le Conservation Security Program

Plus récent (il a été introduit par le Farm Bill de 2002), ce programme fédéral se distingue des autres services de l'USDA par l'importance de son approche multifonctionnelle. Sa maxime est « *reward the best and motivate the rest* » : il vise en effet à récompenser les producteurs agricoles qui se démarquent en matière environnementale. Fonctionnant dans le cadre d'une approche par bassin versant, il s'assure que chaque bassin a le loisir de définir les pratiques admissibles à des paiements par le biais du bureau local du Natural Resources Conservation Service (NRCS). La disponibilité des fonds est cependant limitée aux bassins jugés prioritaires. À ce jour, aucun de ces bassins ne se trouvait dans les États limitrophes du Québec. Par contre, à partir de 2005, tous les États de la Nouvelle-Angleterre pourront avoir accès à du financement par le CSP dans certains bassins. Dans sa composante multifonctionnelle, il offre des rentes annuelles pour récompenser la participation et pour maintenir des pratiques existantes. Ces rentes constituent une rétribution pour la production de B&SE. Il procède aussi par le partage des coûts initiaux liés à l'application de nouvelles pratiques et par des versements incitatifs forfaitaires.

Le CSP ne vise pas à retirer des terres de la production, mais plutôt à y implanter des pratiques de rotation, d'aménagements des cours d'eau, de gestion des éléments nutritifs, etc. Fondamentalement, il est un programme d'achat des B&SE produits en surplus par des exploitations agricoles dont la situation environnementale est déjà sous contrôle. Il se différencie par exemple du programme EQUIP, lui aussi faisant partie de la gamme de programmes de l'USDA, qui a pour but d'accompagner les producteurs vers la conformité réglementaire en employant le partage des coûts comme le fait Prime-Vert.

Le CSP est un programme plus complexe que ses prédécesseurs. Les explications suivantes en dressent un portrait général, mais de nombreux détails ont été omis de façon à alléger le texte. Le programme compte quatre modes de paiement et prévoit la progression des participants selon trois niveaux. Il offre aux candidats retenus un paiement annuel de base (Stewardship Payment), pour la superficie engagée, destiné à récompenser la bonne intendance du territoire. Ce montant s'établit selon un pourcentage (de 5 % pour le premier niveau à 15 % pour le troisième niveau) du taux de location des terres dans la région. Selon Craig Derrickson, agent responsable du programme à l'administration centrale du NRCS, ces taux varient grandement. Il donne l'exemple de l'État de Washington, où les taux de location varient entre 4 et 400 \$US par acre. Notons cependant que les taux de base ont été réduits considérablement par le NRCS à la suite du sous-financement du programme par le Congrès pour son lancement en 2004.²⁰

¹⁹ Farm Service Agency, CRP statistics, sur <http://www.fsa.usda.gov/dafp/cepd/crp.htm>

²⁰ NRCS, Conservation Security Program; Interim Final Rule and Notice, 2004.

Le CSP ajoute de plus un paiement pour des pratiques existantes (Existing Practice Payment) afin d'assurer leur maintien. Ce paiement constitue aussi une rente annuelle. Le troisième type de paiement finance les nouvelles pratiques (New Practice Payment). Dans ce cas, le paiement n'est pas une rente continue mais un montant forfaitaire de partage des coûts d'application ne dépassant pas 50 % des frais engagés. Enfin, il existe aussi un paiement possible basé sur une amélioration exceptionnelle (Enhancement Payment), qui est un montant forfaitaire dépassant le seul partage des coûts et représente une forme de bonus. Le fait d'ajouter de nouvelles pratiques peut favoriser la progression dans les trois niveaux du programme, ce qui fait alors augmenter le paiement de base.

Les paiements consentis par le Conservation Security Program

Mode de paiement	Explication
Stewardship Payment	Ce montant de base est une rente annuelle qui récompense les participants admis au programme. Il consiste en un pourcentage du taux local de location des terres, le même indicateur qui est employé pour le CRP. Ce paiement de base est celui qui est majoré par la progression du participant à un niveau supérieur.
Existing Practice Payment	Il s'agit d'une rente annuelle destinée à encourager le maintien de pratiques jugées favorables à l'entrée dans le programme.
New Practice Payment	Ce paiement ponctuel consiste en un partage des coûts initiaux d'une nouvelle pratique et ne dépasse pas 50 % des frais engagés.
Enhancement Payment	Ce paiement ponctuel est un montant qui encourage des améliorations exceptionnelles dans les pratiques. Il existe une latitude dans sa fixation.

Un participant peut faire partie du programme, s'il y est admis bien sûr, sans pour autant modifier ses actions. La composante de base et la composante pour les pratiques existantes ne requièrent pas d'amélioration mais récompensent l'état actuel. Par contre, le paiement de base augmente fortement selon les trois niveaux du programme, ce qui est un incitatif majeur à l'amélioration continue. La progression ainsi que le niveau de départ dans le programme sont déterminés par le nombre d'actions ou de pratiques entreprises par l'exploitation, et il est donc possible d'être admis directement à un niveau plus élevé. En outre, le participant s'engage à respecter les critères du CSP en ce qui concerne le nombre minimum de pratiques à appliquer, ce qui l'entraîne à adopter de nouvelles pratiques au fil des ans. Les actions et pratiques admissibles font l'objet de listes et varient selon le type d'exploitation. En voici des exemples :

- Implantation de bassins de sédimentation;
- Bandes riveraines herbacées;
- Rotation des cultures;
- Collecte annuelle d'échantillons de sol;
- Emploi de plantes résistantes pour limiter l'usage de pesticides;
- Brûlage dirigé dans les pâturages;
- Gestion des pâturages par rotation.

Le CSP est le programme agricole de grande échelle s'inspirant le plus du concept de multifonctionnalité en Amérique du Nord, car il incite à la production conjointe de denrées agricoles et de services environnementaux. Néanmoins, il est récent et la plupart des États n'ont pas encore eu la possibilité de l'essayer. De plus, le Congrès n'a financé le CSP qu'à hauteur de 41,4 M\$ américains pour son lancement en 2004,²¹ ce qui a forcé le NRCS à réduire drastiquement les montants de base accordés et la disponibilité régionale du programme. Pour 2004, 2 200 exploitations agricoles ont participé au programme. Les appels de proposition pour 2005 sont en cours au moment d'écrire ces lignes.

²¹ NRCS, Conservation Security Program: Interim Final Rule and Notice, 2004.

De fait, bien qu'apparu dans le Farm Bill de 2002, le CSP n'a pas encore un an d'existence réelle. Nous pouvons cependant considérer qu'il constitue la consécration de l'approche multifonctionnelle aux États-Unis et la preuve que nos voisins se lancent dans cette avenue de façon déterminante. Leur position officielle n'est pas altérée, mais Debailleul témoigne que des représentants du NRCS lui ont « candidement admis qu'il s'agissait bien de multifonctionnalité. »²²

6.2 Les outils du marché aux États-Unis

Diverses juridictions emploient des mécanismes du marché dans le domaine de l'environnement. De façon générale, ceux-ci visent à limiter les émissions ou rejets néfastes. Ainsi, les taxes sur les rejets peuvent fournir un incitatif à leur diminution. Les permis échangeables plafonnent ces rejets et permettent l'achat et la vente des permis inutilisés. Les crédits de compensation, intimement liés aux permis échangeables, représentent l'outil du marché le plus intéressant pour le milieu agricole. On emploie divers termes pour y référer : *offset mitigation*, *offset credits*, *compensatory mitigation*, etc.

Les crédits de compensation permettent aux entreprises de financer ailleurs des améliorations de l'environnement effectuées par d'autres acteurs afin de compenser les dommages environnementaux qu'elles causent dans le cadre de leurs activités.

En guise d'exemple, une centrale thermique peut financer des activités de reboisement de façon à limiter sa production « nette » de gaz à effet de serre (GES). À cet égard, la mise en œuvre du protocole de Kyoto représentera un bel exemple d'outil de type marché incluant des permis échangeables et des crédits de compensation permettant aux agriculteurs de vendre les crédits d'émissions engendrés par l'emploi de bonnes pratiques.

Il existe des systèmes basés sur le marché qui résultent à l'occasion en une forme de rétribution des services environnementaux chez les agriculteurs. Les États-Unis expérimentent depuis quelques années un tel système, appliqué aux éléments nutritifs tels le phosphore et l'azote.

6.2.1 Les permis échangeables et les crédits de compensation pour les éléments nutritifs

D'abord et avant tout, les systèmes d'échanges de permis et de crédits pour les éléments nutritifs visent à limiter les rejets de source ponctuelle dans l'environnement, comme ceux des industries ou des municipalités. En deuxième lieu, ils concourent à l'occasion à limiter les rejets de source diffuse comme ceux des agriculteurs. Théoriquement, ils pourraient générer une rétribution continue au titre de la production de B&SE, mais nous verrons que plusieurs difficultés limitent l'efficacité de ce type de mécanisme.

Le fonctionnement d'un tel système est le suivant : dans une zone donnée (la plupart du temps un bassin versant), les acteurs générant de la pollution ponctuelle sont assujettis à un maximum de rejets admissibles. Ces acteurs peuvent par exemple être des industries ou des municipalités. Un système de permis échangeables pour ces rejets est mis sur pied. Les pollueurs qui réduisent leurs rejets peuvent vendre leurs permis inutilisés, et ceux qui désirent prendre de l'expansion peuvent les acheter et obtenir le droit d'augmenter, par exemple, leurs rejets de phosphore. En employant exclusivement ce mécanisme de permis échangeables, aucun système permettant de rétribuer les B&SE n'est présent. Par contre, on peut introduire dans un tel système la possibilité de générer des permis supplémentaires de rejets (souvent appelés crédits) en finançant des activités limitant les rejets à un autre endroit dans le bassin. Ces crédits de compensation ou *offset credits* créent théoriquement un marché sur lequel des pratiques de diminution de la pollution diffuse peuvent générer des crédits revendables aux entreprises pour qui ils sont nécessaires. Cette possibilité peut générer une rétribution pour les B&SE, qui deviennent l'objet de transactions marchandes.

²² UPA, L'agriculture, une profession aux multiples vocations, actes du colloque 2003, page 48.

Une telle opération nécessite de pouvoir évaluer les quantités d'éléments nutritifs qui sont retenues par l'instauration de bonnes pratiques comme le labour réduit ou la limitation des intrants dans les cultures. Comme cet exercice est imprécis, la plupart des systèmes de ce genre imposent un ratio d'échange qui force les acquéreurs de crédits à acheter plus de réduction que celle à laquelle ils auront droit. Ainsi, pour obtenir le droit de rejeter une tonne de phosphore supplémentaire, une entreprise pourra être tenue de financer ailleurs des bonnes pratiques agricoles limitant de 3 ou 4 tonnes les rejets de phosphore dans l'environnement. De cette façon, les autorités minimisent les effets de l'imprécision des calculs et s'assurent d'un gain net en termes de qualité de l'environnement. Notons toutefois que les agriculteurs n'obtiennent pas nécessairement une rétribution pour les B&SE. En effet, il peut s'agir d'une simple méthode de comptabilité des rejets. Par exemple, l'autorité peut calculer les charges nutritives retenues par les bonnes pratiques mises en œuvre de façon volontaire ou à l'aide du partage des coûts, et décider d'allouer ces économies aux pollueurs en leur vendant les crédits. Dans ce cas, il n'y aurait pas de plus-value pour les agriculteurs, mais seulement une façon pour l'autorité de comptabiliser les rejets polluants.

L'Environmental Protection Agency (EPA) américaine encourage fortement le développement de ces systèmes d'échange pour favoriser la qualité de l'eau, principalement en ce qui concerne les rejets de phosphore et d'azote. Ceux-ci sont généralement mis en place pour respecter les objectifs d'un Total Maximum Daily Load (TMDL). L'EPA dispose d'un cadre politique servant à définir les caractéristiques d'un bon système d'échange des crédits de rejets : la Water Quality Trading Policy. Des fonds sont consentis dans divers bassins versants pour mettre sur pied ces mécanismes. Il semble que cet outil du marché ait un avenir prometteur chez nos voisins du sud.

Cette base théorique stimulante, expérimentée à plusieurs endroits aux États-Unis, est mise à mal dans la réalité. King et Kuch²³ relèvent que sur 37 projets-pilotes de ce genre, seules quelques transactions auraient pris place. Une seule aurait impliqué l'achat de crédits auprès de pollueurs de source diffuse adoptant des bonnes pratiques. Dans le domaine des éléments nutritifs, les entreprises - les usines de traitement des eaux notamment - préféreraient tout simplement limiter leurs rejets ou échanger des permis entre elles. Divers obstacles limitent l'efficacité de ces mécanismes :

- Difficulté de mesurer l'effet réel des pratiques de réduction de la pollution diffuse;
- Réticence des entreprises à financer des exploitants agricoles pour réduire leurs rejets alors qu'elles doivent le faire à leurs frais;
- Présence marquée de programmes de transfert gouvernemental qui financent déjà l'adoption de bonnes pratiques en milieu agricole;
- Coût de transaction parfois élevé, occasionné entre autres par l'emploi des ratios d'échange;
- Possibilité de financer des pratiques qui auraient été mises en œuvre de toute façon;
- Etc.

Au Québec, l'emploi de permis échangeables pour les rejets de fumiers et lisiers a déjà été envisagée par le Ministère de l'Environnement et de la Faune il y a quelques années. Nolet, Gouin et Morisset²⁴ se sont ainsi penchés sur la question, dans une optique davantage centrée sur l'échange des permis que sur ceux des crédits de compensation. Il semble que cette initiative soit restée lettre morte.

6.2.2 Les permis et crédits pour les émissions atmosphériques

Il semble que de tels instruments aient plus de succès dans le domaine des émissions atmosphériques. Les permis échangeables ont en effet permis aux États-Unis de diminuer fortement leurs émissions polluantes de SO² dans les années 90, principalement par le biais du Acid Rain Program. Ce succès tend à être remis de

²³ King, D., et Kuch, P, Will Nutrient Credit Trading Ever Work? An Assessment of Supply and Demand Problems and Institutional Obstacles, Environmental Law Reporter, 2003.

²⁴ Nolet, Morisset, Gouin, Les permis échangeables pour gérer les surplus de fumier, GREPA, 1997.

l'avant par l'administration actuelle : la Clean Skies Initiative de 2002 se fixe des objectifs ambitieux pour certaines émissions atmosphériques. Le US Department of Energy développe depuis quelques années un système basé sur le marché qui pourra permettre l'atteinte de ces objectifs. Bien qu'il s'adresse d'abord et avant tout aux centrales de production d'électricité et aux grandes industries, ce système touchera d'une certaine façon les producteurs agricoles. L'USDA vient par exemple de publier, en collaboration avec le Department of Energy, un guide technique permettant aux entreprises agricoles et forestières d'évaluer la séquestration de GES réalisée par des activités agricoles telles que le labour réduit, la gestion des éléments nutritifs, l'aménagement forestier et l'installation de "waste digestors". Cela permettra vraisemblablement aux entreprises agricoles de voir leurs diminutions d'émissions et leur séquestration de GES depuis 2002 reconnues dans le cadre d'un futur système d'échange de crédits de compensation.²⁵

6.2.3 La compensation appliquée aux milieux humides et aux zones riveraines

Ce concept peut aussi s'appliquer à la compensation pour les dommages au milieu naturel physique lors de la construction et du développement. Le « stream mitigation banking » et le « wetland mitigation banking » sont donc présents dans la littérature traitant des B&SE.²⁶

Dans la délivrance des permis permettant le développement près des cours d'eau ou dans les milieux humides, le US Corps of engineers permet de respecter les exigences en adoptant la compensation hors du site²⁷. Le Clean Water Act, pierre angulaire de la gestion de l'eau aux États-Unis, a suscité cette pratique en introduisant, pour l'obtention de certains permis, l'impossibilité de créer une perte nette de milieux humides. Des entreprises spécialisées offrent donc de reboiser ou de réhabiliter des rives ou des milieux humides ailleurs que dans la zone développée, créant un marché de la "protection" des rives et des milieux humides. En 2002, il y avait 219 sites de compensation riveraine de cette nature aux États-Unis.²⁸ En 2000, le Us Corps of Engineers relevait 150 sites de compensation pour les milieux humides²⁹. Certains États ont développé des ratios d'échange pour encadrer ce marché, comme par exemple l'obligation de réhabiliter 2 acres de rives pour chaque acre détruit par le projet. Il est néanmoins important de souligner que tous ces projets ne comprennent pas une rétribution des B&SE. Ainsi, une firme versant des dédommagements à un agriculteur pour le maintien d'un milieu réhabilité sur son terrain privé s'inscrit dans ce cadre. Une firme mettant sur pied des « banques » de milieux naturels afin de les vendre obtient aussi une rétribution pour ses B&SE. Sans vouloir en exagérer l'importance, il existe des firmes de ce genre aux États-Unis. Par contre, un projet d'atténuation effectué par le développeur lui-même sur un terrain lui appartenant ne correspond pas à une rétribution pour les B&SE.

Plusieurs réserves sont exprimées vis-à-vis cette méthode par les groupes écologistes, comme la difficulté de déterminer la valeur réelle du milieu reconstitué par rapport au milieu détruit.

6.3 Les paiements directs en Europe

Depuis plus d'une décennie, l'Union européenne expérimente des programmes agroenvironnementaux faisant appel à des ententes contractuelles de plusieurs années, entre autres par des programmes d'aide à la conversion à l'agriculture biologique. Néanmoins, l'institution de la multifonctionnalité en tant que règle de base est plus récente. Le document central régissant le financement des mesures agroenvironnementales (y compris celles de type multifonctionnel) en Europe est le règlement communautaire 1257/1999 (voir extraits en annexe). Aujourd'hui, des programmes d'approche multifonctionnelle sont donc présents au Royaume-Uni, en

²⁵ Voir à ce sujet le lien suivant: <http://www.usda.gov/oce/gcpc/greenhousegasreporting.htm - guidelines>

²⁶ par exemple: Gillespie, N. Stream Mitigation Banking sur

http://ecosystemmarketplace.net/pages/article.news.php?component_id=699&component_version_id=839&language_id=12

²⁷ US Corps of Engineers, Mitigation banking applied to streams, septembre 2000, sur <http://www.hq.usace.army.mil/cepa/pubs/sep00/story3.htm>

²⁸ Gillespie, Nat, op cit.

²⁹ US Corp of Engineers, op cit.

France, en Espagne, en Irlande, en Finlande, en Suède, en Belgique, en Allemagne et dans d'autres pays et ils se manifestent par des paiements directs continus.

Les réformes de la Politique agricole commune (PAC) de 1999 et de 2003 ont donné un essor remarquable à l'approche multifonctionnelle dans les programmes agroenvironnementaux. En fait, le principe retenu pose que « lorsque la société souhaite que les agriculteurs fournissent un service environnemental qui va au-delà du niveau de base, ce service doit être acheté au moyen de mesures agroenvironnementales. »³⁰ On institue donc le principe de la rétribution des B&SE à l'échelle de l'Union.

La PAC de 2003 fixe des directives à respecter en ce qui concerne les programmes mis en place. Ainsi, on établit que l'agriculteur devra s'engager par contrat pour un minimum de 5 années pour pouvoir obtenir les compensations, qui sont fixées « en fonction de la perte des revenus, des coûts additionnels, et de l'incitation financière nécessaire pour souscrire aux engagements agroenvironnementaux. »³¹ La PAC fixe en outre des plafonds d'aide annuelle, qui sont calculés par hectare de superficie sous contrat. Ces plafonds sont de 600 € (959 \$) pour les cultures annuelles, 900 € (1 439 \$) pour les cultures pérennes, et 450 € (719 \$) pour les autres cultures. Ces montants substantiels servent de plafond aux pays membres lors de la détermination du niveau de la compensation allouée annuellement à chaque pratique. On prévoit aussi que les montants accordés pour couvrir les frais initiaux (comme l'achat de matériel) pourront être contractualisés et répartis sur la période de 5 ans. Par contre, tous les pays ne choisissent pas de consentir à un partage des coûts initiaux.

En Europe, la multifonctionnalité est combinée avec l'écoconditionnalité. Ainsi, l'Union européenne prévoyait, à son règlement (CE) n° 445/2002, que les pays membres devaient fixer pour 2005 un seuil de bonnes pratiques servant de minimum à respecter pour avoir accès aux programmes de soutien. De cette façon, même l'accès aux programmes volontaires de type multifonctionnel est conditionnel au respect de ce seuil minimal. Précisons que l'écoconditionnalité sera appliquée graduellement entre 2005 et 2007 et que les 10 nouveaux membres de l'Union n'y sont pas immédiatement assujettis.

6.3.1 Royaume-Uni : Environmental Stewardship et Rural Stewardship Scheme

Le programme Environmental Stewardship britannique est un mode particulier de paiement direct continu qui entre en vigueur en 2005. Le Department for Environment, Food and Rural Affairs (DEFRA), souhaite recruter 43 000 participants dans sa première année d'application. Il offre, dans sa composante initiale de base (Entry Level Stewardship), un paiement unique à l'hectare pour l'adoption de mesures agroenvironnementales. Chaque mesure est cotée sur une grille d'admissibilité et les projets dépassant un certain seuil de points sont admissibles au paiement de £30 par hectare (69 \$CAN/ha). Il y a plus de 60 mesures disponibles et chacune fait l'objet de prescriptions particulières. Elles sont réparties dans les groupes suivants :

- Éléments de bordure (haies, murs de pierre, fossés);
- Arbres et boisés;
- Éléments historiques et archéologiques;
- Bandes de protection et bordures de champs;
- Surfaces en culture;
- Diversification des cultures;
- Protection des sols;
- Prairies;
- Hautes terres;
- Plans de fertilisation ou de gestion des sols.

Le paiement prend donc la forme d'une rente annuelle incitant à l'adoption de bonnes pratiques supérieures à ce qui est exigé selon la réglementation britannique ou européenne. Le contrat est d'une durée de 5 ans

³⁰ Commission européenne, L'agriculture et l'environnement, sur http://www.europa.eu.int/comm/agriculture/envir/index_fr.htm - mesures

³¹ Commission européenne, résumé du règlement (CE) no 1257/1999, sur <http://www.europa.eu.int/scadplus/leg/fr/lvb/l60006.htm>

comme l'exige la PAC et le participant reçoit un paiement à tous les 6 mois. La grande marge de manœuvre des participants dans le choix de la mesure à adopter a malheureusement un effet pervers qui a été mesuré dans les projets-pilotes : Les agriculteurs ont tendance à adopter toutes les pratiques exigeant le moins d'adaptation et à rejeter les plus exigeantes, qui sont aussi les plus bénéfiques. Ils se qualifient donc en effectuant le moins de changements possibles.³² Notons au passage que ce programme ne défraie en aucun cas les coûts initiaux : il se concentre uniquement sur le financement à long terme de l'action.

L'Environmental Stewardship britannique emploie une approche originale caractérisée par un dédommagement uniforme auquel on se qualifie en entreprenant un nombre suffisant d'actions. Le calcul s'effectue en additionnant les points de chaque action, le seuil visé étant généralement 30 points par hectare en moyenne pour toute la ferme pour avoir droit au versement.

Exemples d'actions possibles pour accéder au niveau d'entrée, de l'Environmental Stewardship

Action	Détails	Pointage
Entretien des haies	Entretien des haies, ne pas les tailler durant la nidification des oiseaux, etc.	22 points par 100 m de haies
Ensemencement d'une terre arable avec mélange de semences à fleurs	Créer des bandes ou des petits blocs bien répartis ensemencés avec une variété de fleurs pour favoriser la présence des insectes pollinisateurs, des oiseaux, etc. Quelques mesures de cette nature reliées à un assolement varié ou à une succession particulière de cultures sont présentes.	450 points par hectare
Bandes tampon aux limites des cultures	Respecter une bande de protection le long des éléments sensibles comme les rives et boisés, ne pas y appliquer de pesticides ou de fertilisants, etc.	400 points par hectare pour une bande de 4 ou 6 m
Utilisation d'un plan de fertilisation	Élaborer et appliquer un plan de fertilisation, tenir un registre d'épandage, etc.	2 points par hectare
Prairie permanente avec faible quantité d'intrants	Dans la prairie, ne pas fertiliser avec plus de 50 kg d'azote non organique par hectare, et pas plus de 100 kg/ha au total, incluant les engrais organiques, etc.	85 points par hectare

Source: Entry Level Stewardship Handbook, Rural Development Service, DEFRA, 2005.

Le programme Rural Stewardship Scheme, disponible en Écosse et administré par le Scottish Executive diffère un peu du précédent tout en étant régi par les mêmes impératifs communautaires. Nous le présentons ici de façon à illustrer que la méthode retenue peut différer de façon importante à l'intérieur d'un même pays. Il suppose la signature d'un contrat de 5 ans et verse des paiements annuels. Ceux-ci couvrent des dépenses en infrastructures ainsi que des dédommagements pour le respect d'un cahier de charges. L'Écosse a retenu, à l'instar de la France et de la Suisse par exemple, une valeur applicable à chaque action entreprise, calculée par unité ou par surface. Ainsi, on dédommage à la tige la plantation d'arbres indigènes, et à l'hectare l'usage extensif de pâturage au profit des oiseaux. Il y a donc une grande latitude dans le montant du dédommagement selon le nombre d'actions entreprises. Originalité du programme : il verse des montants forfaitaires pour l'achat ou l'installation d'éléments d'actifs comme des clôtures (payable au mètre linéaire), des arbres ornementaux (payés à la tige) ou des bassins de rétention. Ces paiements sont répartis sur les 5 années du contrat.

³² Central Science Laboratory, Evaluation of the pilot entry level Agri-Environmental Scheme, second interim report, 2003, page 88.

6.3.2 France : Le Contrat d'agriculture durable

Le Contrat d'agriculture durable (CAD) remplace depuis 2003 le coûteux Contrat Territorial d'Exploitation (CTE) et recentre les objectifs sur les cibles prioritaires. Le CTE était le premier programme réellement multifonctionnel en France, et le CAD lui est semblable tout en étant simplifié. La gestion des contrats est effectuée au niveau des préfectures. Chaque département détermine un contrat type, duquel doivent s'inspirer les postulants. Ceux-ci s'engageront par contrat à respecter durant au moins 5 ans des exigences de base et à mettre en place des actions précises, abondamment détaillées dans des cahiers de charge. Les paiements sont des rentes annuelles basées sur l'action entreprise et dont le montant est déterminé à l'avance par les autorités. La législation française encadrant les CAD précise d'ailleurs que le montant moyen d'un CAD dans une préfecture ne devra pas dépasser les 27 000 € (43 000 \$) pour la durée du contrat.³³ Cette exigence introduit le contrôle budgétaire qui faisait défaut aux CTE. Le montant maximum moyen d'un CAD correspond donc à environ 8 727 \$CAN par année.

Le CAD est articulé autour d'actions précises, vérifiables et variées. À chaque action est adjointe une valeur annuelle basée sur le nombre d'hectares ou d'unités. Les actions sont de plusieurs ordres et ne se limitent pas uniquement à la sauvegarde de l'environnement. Ainsi, l'agriculteur conservant sur sa ferme une variété de bétails menacée de disparition peut bénéficier d'une rente annuelle incitative, ce qui a pour effet de protéger la biodiversité.

Pour les fins de cette étude, nous avons consulté la liste des actions admissibles à un CAD sur le territoire du Département de Mayenne. Nous avons pu constater qu'un grand nombre d'actions est disponible exclusivement pour les agriculteurs ayant précédemment conclu un CTE, de façon à honorer celui-ci. Le CAD a choisi de limiter le nombre de ces actions. Les autorités régionales ont identifié trois mesures prioritaires devant être entreprises dans tous les contrats, ce qui assure une cohérence dans les efforts régionaux. L'une d'entre elles est l'emploi des cultures de couvertures d'hiver. De plus, il existe des actions à caractère national disponibles dans tous les départements telles que le support à la conversion au mode biologique et le support aux races d'animaux de ferme menacées. Pour 2005, les fonds disponibles devraient permettre de financer 10 000 nouveaux contrats en France.

Exemples d'actions possibles dans un CAD, Département de Mayenne

Libellé de l'action	Détails	Rétribution
Reconversion de terres arables en prairies temporaires	L'action consiste à convertir une culture attenante à un cours d'eau en herbe sur une largeur de 10 à 35 m, et à y limiter les interventions, sans pour autant proscrire la fauche ou le pâturage	259,16 €/ha/an (419 \$/ha/an)
Entretien des haies	L'action consiste à s'engager à maintenir les haies existantes dans les champs, à les entretenir et les tailler, à ne pas les entretenir pendant la période de nidification des oiseaux, etc.	0,37 €/mètre linéaire / an (0,59 \$/mètre linéaire / an)
Races locales bovines, ovines et caprines menacées de disparition	Il s'agit de posséder et de maintenir un certain nombre d'unités animales de races menacées.	46 €/UA/an (74 \$/UA/an)

Source : Arrêté n° 2004-A-355 portant création du contrat type départemental de la Mayenne pris en application du décret n° 2003-675 du 22 juillet 2003 relatif aux contrats d'agriculture durable (CT-DEP), Préfecture de la Mayenne.

Le CAD prévoit la possibilité de partager les coûts initiaux jusqu'à une certaine limite. Bien que le CAD soit une mesure agroenvironnementale majeure, il existe d'autres programmes en France, comme le Programme de maîtrise des pollutions d'origine agricole, qui est comparable à Prime-Vert et qui s'attarde à limiter la pollution diffuse en finançant des équipements et des services-conseils.

³³ Arrêté du 30 octobre 2003 relatif aux aides accordées aux titulaires de contrats d'agriculture durable, Journal officiel de la République française #258, 7 novembre 2003.

6.3.3 Suisse : Les paiements directs

La Suisse est une pionnière en termes de multifonctionnalité de l'agriculture. Aujourd'hui néanmoins, l'Union européenne qui l'enclave semble s'en rapprocher. Ainsi, le cadre général européen défini plus haut est semblable au cadre général de la Confédération helvétique. Celui-ci rend l'accès aux programmes de paiements directs conditionnel au respect de la prestation écologique requise, qui constitue le niveau de bonnes pratiques de référence. L'Union européenne et chacun de ses membres ont un dispositif d'écoconditionnalité semblable qui entre en vigueur en 2005. Par contre, le programme suisse possède des mesures de support absentes de la plupart des pays européens et qui rendent la Suisse unique en la matière. Les paiements directs sont structurés ainsi :

1. Paiements directs généraux

- Contributions à la surface
- Contributions pour la garde d'animaux consommant des fourrages grossiers
- Contributions pour la garde d'animaux dans des conditions difficiles
- Contributions générales pour les terrains en pente
- Contributions pour les surfaces viticoles en pente

2. Contributions écologiques

- Compensation écologique
 - Prairies extensives, surfaces à litière, haies, bosquets champêtres et berges boisées
 - Prairies peu intensives
 - Jachères florales
 - Jachères tournantes
 - Bandes culturales extensives
 - Arbres fruitiers de haute-tige
- Production extensive
- Culture biologique

3. Contributions éthologiques

- Systèmes de stabulation particulièrement respectueux des animaux
- Sorties régulières en plein air d'animaux de rentes

Les paiements directs généraux réfèrent à une rétribution au titre du service rendu par l'agriculteur en termes d'occupation de la surface agricole, ce qui a « pour objectif d'assurer l'exploitation et l'entretien de toute la surface agricole. »³⁴ La Suisse accorde donc une valeur sociale monnayable à l'occupation du territoire et à la contribution des agriculteurs à la sécurité alimentaire du pays, approche hautement multifonctionnelle. D'autres paiements généraux sont liés au maintien d'animaux dans des conditions de production difficiles, au maintien d'animaux consommant des fourrages grossiers et à la pente du terrain où est située l'exploitation. Ces derniers paiements sont modulés selon la déclivité, ce qui encourage les agriculteurs à exploiter même les parcelles les plus montagneuses. La contribution à la surface est le paiement le plus important de cette catégorie. En 2003, 57 397 exploitations agricoles ont reçu en moyenne 22 962 € (23 955 \$CAN) en contribution à la surface.

Les contributions écologiques sont versées pour les services environnementaux dépassant le seuil de la prestation écologique requise (l'écoconditionnalité suisse). Elles prennent la forme de versements annuels par hectare alloué à une occupation particulière. Il existe trois catégories : la culture biologique, la production extensive et les compensations écologiques. Chacune des vocations du territoire est assortie de

³⁴ Office fédéral de l'agriculture, Suisse, sur <http://www.blw.admin.ch/rubriken/00310/index.html?lang=fr>

certaines conditions, comme l'interdiction de traiter les plantes ou d'épandre des engrais organiques. En 2003, dans la sous-catégorie des compensations écologiques, 54 564 entreprises ont reçu en moyenne 2 289 € (2 388 \$CAN) pour leurs services environnementaux.

En 2003, la Suisse a versé en paiements directs de ce genre l'équivalent de 2,566 MM\$ canadiens.

Exemples d'actions donnant droit aux paiements directs et aux compensations écologiques, Suisse

Libellé de l'action	Détails	Rétribution (2004)
Contribution à la surface (paiement direct)	Contribution de base pour rétribuer « la protection et l'entretien du paysage rural, la garantie de la production alimentaire et la préservation du patrimoine naturel » ³⁵	1 273 \$/ha/an (1200 FS)
Prairies extensives, surfaces à litière, haies, bosquet et berges boisées (compensation écologique)	Il s'agit d'une mesure intégrée visant à encadrer la gestion de ces terrains. Le financement varie selon les régions.	468 \$ à 1 560 \$/ ha/an (450-1 500 FS)
Sorties régulières en plein air des animaux de rentes (contribution éthologique)	Respecter un minimum de sorties en plein air (généralement une fois par jour)	156-282 \$/UA/an (155-280 FS)
Arbres fruitiers de haute-tige (compensation écologique)	Conserver des arbres à noix ou à fruits (hors d'une exploitation fruitière), au minimum 20 par ferme	15,50 \$/arbre/an (15 FS)

Les montants sont réduits graduellement à mesure que la taille de la ferme augmente. De cette façon, une ferme de 90 hectares ou possédant plus de 135 unités animales n'est pas admissible à cette aide. Les fermes ayant accès à 100 % des montants définis dans le tableau sont celles qui comptent moins de 30 hectares ou moins de 45 unités animales. Cette aide n'est pas accessible aux agriculteurs dépassant un certain seuil de revenu imposable.³⁶ La ferme québécoise moyenne de 106 hectares n'aurait donc pas accès à cette aide.

L'administration de ce programme est décentralisée et les cantons possèdent une certaine latitude dans la modification de plusieurs paramètres. L'agriculteur doit présenter sa demande aux autorités cantonales.

La Suisse offre donc un programme de paiement direct :

- Très généreux;
- Reconnaissant toutes les fonctions de l'agriculture;
- Favorisant le maintien des petites exploitations;
- Favorisant l'occupation du territoire.

En cela, la Suisse représente sans doute l'exemple le plus avancé de la multifonctionnalité en agriculture.

6.3.4 L'approche progressive et l'approche dégressive : exemples de la Finlande et de l'Écosse

Certains pays européens basent leur programme sur la possibilité d'évoluer graduellement vers l'adoption de bonnes pratiques. Deux exemples sont donnés ici, celui du support agroenvironnemental finlandais et du Organic Aid Scheme écossais.

Le programme finlandais³⁷ débute pour les participants par un montant unique par hectare, un peu à l'image du nouveau Environmental Stewardship britannique. Celui-ci est fixé à 93 €/ha/an, soit 152 \$CAN. Par contre, les actions à poser pour y avoir droit sont prédéfinies. Il s'agit de mesures précises liées à la planification environnementale, à la fertilisation minimale des parcelles en culture, à la protection des plantes, aux bandes

³⁵ ibid, sur <http://www.blw.admin.ch/rubriken/00332/index.html?lang=fr>

³⁶ Office fédéral de l'agriculture, Résumé des paiements directs versés à l'agriculture en 2004, Berne, février 2004.

³⁷ Sur <http://www.mmm.fi/english/agriculture/environment/>

et à l'aménagement favorisant la biodiversité et les paysages. Par la suite, l'agriculteur a l'obligation d'entreprendre une mesure supplémentaire dans l'année suivante et il peut évidemment en entreprendre davantage. Chaque action supplémentaire permet d'augmenter le versement par hectare. Elles sont liées à la fertilisation plus appropriée, aux cultures de couverture d'hiver, au travail réduit du sol, au bien-être animal, etc.

L'inverse est aussi possible. Ainsi, l'Organic Aid Scheme écossais³⁸, qui vise à encourager la conversion à l'agriculture biologique, offre un support dégressif aux participants. Ceux-ci reçoivent des compensations importantes au départ (par exemple £220 ou 521 \$CAN pour les terres en culture pour la première année), et cette compensation diminue graduellement durant 5 ans. Par la suite, un versement annuel de maintien de £30 (71 \$CAN) sera versé jusqu'à la dixième année. Plusieurs pays européens ont des systèmes dégressifs pour soutenir la conversion à l'agriculture biologique, et ce, depuis plus d'une quinzaine d'années.

³⁸ sur <http://www.scotland.gov.uk/Topics/Agriculture/Agricultural-Policy/15869/3753>

7 La rétribution des B&SE au Canada : état des lieux

Au Canada, l'action agroenvironnementale n'inclut pas significativement la rétribution pour la production de B&SE proprement dits. Les efforts sont concentrés sur la réalisation de plan de gestion agroenvironnementale pour les fermes, l'adoption de pratiques respectueuses de l'environnement et l'acquisition d'équipements et d'infrastructures appropriés. La présente section aborde donc un échantillon des programmes qui peuvent s'apparenter à une rétribution des B&SE.

7.1 Paiements directs

Les paiements directs liés à l'agroenvironnement sont légion au Canada. Par contre, les paiements directs continus correspondant à l'approche multifonctionnelle sont rares. Nous aborderons ici certains programmes pouvant s'apparenter à cette approche, qu'ils soient effectifs ou encore à l'état de projet.

7.1.1 Projet Alternate Land Use Services (ALUS) : historique et concept

Le projet origine d'un groupe de travail conjoint de Keystone Agricultural Producers (KAP), la principale association de producteurs agricoles du Manitoba, en association avec Delta Waterfowl, un organisme dédié à la protection de la sauvagine. Après avoir jeté les bases conceptuelles de l'approche, ces deux organismes ont effectué un exercice de lobby afin de convaincre les autorités du bien-fondé d'expérimenter celle-ci. De plus, des partenaires locaux ont été recrutés afin d'implanter des projets-pilotes. Ces partenaires locaux seront décrits dans les sous-sections traitant de chaque projet. Au niveau politique, ALUS compte sur le soutien du gouvernement de l'Île-du-Prince-Édouard (l'ancien ministre de l'Agriculture s'est ainsi déplacé pour assister au colloque ontarien de 2004) et de celui du Manitoba. Depuis 2004, il existe un comité informel, présidé par les sous-ministres du Manitoba et de l'Île-du-Prince-Édouard, qui tente de convaincre les autres provinces du bien-fondé de l'approche. Certains députés locaux encouragent l'émergence du projet et y font occasionnellement référence dans des allocutions en chambre. L'idée gagne aussi du terrain auprès de quelques associations de producteurs agricoles du pays et est endossée par la Fédération canadienne de l'agriculture.

La particularité de l'approche ALUS tient dans la volonté de valoriser financièrement les agriculteurs pour la production de B&SE qu'ils assument, et ainsi favoriser une plus grande production de ces biens. Ils comprennent une variété étendue de B&SE comme la filtration de l'eau, la biodiversité, la séquestration du carbone, etc.

Ces biens étant souvent des biens publics purs ou à tout le moins des biens détenus en commun, il est anormal selon l'approche ALUS que les frais de leur production, de leur remise en état ou de leur conservation soient entièrement assumés par les agriculteurs. ALUS souhaite introduire le concept de paiement continu relatif à ces biens publics, se différenciant ainsi des approches basées sur le financement ponctuel d'un projet particulier. Les objectifs d'ALUS sont de trois ordres, à savoir :

- La conservation et l'amélioration de l'environnement (sols, eau, séquestration du carbone, faune et flore) ;
- La promotion de communautés rurales viables ;
- L'adaptation et l'amélioration des revenus des agriculteurs³⁹.

³⁹ KEYSTONE AGRICULTURAL PRODUCERS, sur <http://www.kap.mb.ca/alus.htm>

Mis à part le dernier point, il s'agit d'objectifs largement répandus dans le domaine agroenvironnemental et c'est donc la volonté de changer le mode de rétribution des agriculteurs qui distingue le projet. Celui-ci s'articule autour des principes de base suivants :

1. Programme volontaire
2. Plafonnement de la superficie admissible d'un propriétaire à 20 % de ses terres
3. Intégré aux réseaux de paiements existants, comme ceux des organismes gérant l'assurance-récolte
4. Ciblé sur des sites sensibles
5. Flexible, basé sur un contrat de 9 ans, modifiable aux 3 ans
6. Sans distorsion sur les marchés

Le docteur Robert Bailey, vice-président de Delta Waterfowl et cofondateur de l'approche, souligne la différence fondamentale entre ALUS et les programmes traditionnels de conservation. Elle tient largement, selon lui, au fait que les approches traditionnelles mettaient l'agriculteur à l'écart du processus. Ainsi, les programmes d'achats ou de retraits de terres répandus dans la région des Prairies, en plus de n'avoir pas atteint selon lui des résultats tangibles au niveau environnemental, n'ont pas reconnu le rôle actif que peuvent jouer les producteurs agricoles dans la protection de l'environnement. Les promoteurs de cette approche croient qu'elle est la plus susceptible d'inciter les producteurs à produire davantage d'externalités positives. Monsieur Bailey considère en outre que l'administration locale préconisée par ALUS le différencie des programmes administrés au niveau central ou dirigés par de grandes ONG.

Une des caractéristiques principales de la mise en application du projet consisterait à en confier la responsabilité aux organismes gérant le versement de l'assurance-récolte aux agriculteurs. Le document de présentation d'ALUS définit les pratiques admissibles comme suit :

1. Pratiques annuelles
 - Gestion des pâturages par rotation
 - Cultures de végétaux annuels ou de légumineuses pour améliorer la qualité du sol
 - Valorisation des résidus de culture
2. Pratiques multi-annuelles
 - Conversion de terres en couvert de conservation, pâturage, etc. pour plus d'un an
 - Création de réserves de fourrage supplémentaire
 - Récolte différée des pâturages pour favoriser la nidification
3. Pratiques permanentes
 - Gestion des zones riveraines
 - Gestion de zones destinées à la faune
 - Puits de carbone
 - Conservation ou création de zones humides ou de réservoirs d'eau

Nous constatons donc qu'ALUS souhaite dédommager de façon continue plusieurs activités déjà encouragées ici par le biais, entre autres, du guide des Bonnes pratiques agroenvironnementales.

7.1.2 Projet ALUS de Blanshard, Manitoba

Après plusieurs années de planification et de recherche de financement, la proposition manitobaine proprement dite a été lancée à l'été 2004. Ils ont notamment trouvé un partenaire institutionnel chez le Manitoba Rural Adaptation Council (MRAC), un organisme sans but lucratif administrant régionalement les fonds de l'Initiative de gestion agroenvironnementale d'Agriculture et Agroalimentaire Canada. Il est l'équivalent du Conseil pour le développement de l'agriculture du Québec (CDAQ). Tout récemment, soit le 25 novembre 2004, le MRAC annonçait qu'il finançait le lancement du projet-pilote à hauteur de 200 000 \$ sur

2 ans. Les organisateurs espèrent disposer du reste du financement nécessaire pour lancer le projet au printemps 2005. Déjà un certain nombre de partenaires privés se sont engagés.

Le projet-pilote fait l'objet d'une proposition étoffée. Dans le document *A Proposal for the Development of an Alternate Land Use Services Pilot Project in the Rural Municipality of Blanshard*, le lecteur trouvera les détails utiles à la compréhension complète de celui-ci. Il fait l'objet d'une entente entre la KAP, Delta Waterfowl, la Rural Municipality of Blanshard et le Little Saskatchewan Conservation District (LSCD). Il serait géré au niveau local par la LSCD, à l'intérieur des limites de la municipalité de Blanshard. Le programme vise, entre autres, à tester la faisabilité et les coûts de la méthode, à déterminer la structure administrative la plus efficiente pour son administration, à mettre sur pied un système basé sur le marché de fixation des prix des services environnementaux et à quantifier les effets d'une telle approche sur le revenu des agriculteurs.

Diverses sources de renseignements ont permis de fixer le niveau de paiement proposé pour chacun des usages alternatifs du sol. L'estimation fait appel à la valeur de location des terres environnantes, au niveau des taxes municipales, aux estimations de coûts et de bénéfices produits par l'industrie agricole, aux données provinciales de productivité des terres, ainsi qu'à la valeur du dédommagement lié aux ententes de conservation conclues au Manitoba. Les montants retenus sont des rentes annuelles devant inciter les agriculteurs à allouer certaines de leurs terres à la production de B&SE.

Versements retenus pour le projet-pilote ALUS de Blanshard

Type de milieux	Pratique retenue	Dédommagement annuel prévu
Terres humides	Maintien sans amélioration	12 \$/ha (5 \$ l'acre)
	Maintien et protection des abords (bandes, animaux, etc.)	25 \$/ha (10 \$/acre)
	Restauration (ex : par l'élimination du drainage)	37 \$/ha (15 \$/acre)
Zones riveraines	Maintien de bandes existantes	12 \$/ha (5 \$ l'acre)
	Maintien/amélioration de bandes avec activité agricole limitée	37 \$/ha (15 \$/acre)
	Maintien/amélioration de bandes sans activité agricole	37 \$/ha (15 \$/acre)
Terres sensibles	Maintien d'un couvert permanent sans limitation d'usage	37 \$/ha (15 \$/acre)
	Maintien d'un couvert permanent avec usage limité (broutage contrôlé ou fauchage annuel)	62 \$/ha (25 \$/acre)
	Maintien d'un couvert permanent sans usage agricole	62 \$/ha (25 \$/acre)
Milieux naturels	Maintien d'un milieu naturel sans restriction d'usage	9 \$/ha (3,50 \$/acre)
	Maintien d'un milieu naturel avec restriction d'usage	12 \$/ha (5 \$ l'acre)
	Maintien d'un milieu naturel sans usage agricole	37 \$/ha (15 \$/acre)

Données tirées de: Proposal for the Development of an Alternate Land Use Services Pilot Project in the Rural Municipality of Blanshard

La proposition manitobaine ne comprend pas de mesures de partage des coûts initiaux pour les frais d'instauration.

7.1.3 Projet ALUS du comté de Norfolk, Ontario

Le projet du comté de Norfolk est bien documenté et semble prêt à être mis sur les rails, mais il demeure lui aussi au stade de la recherche du financement. Le projet a fait l'objet d'une proposition étoffée publiée en janvier 2004⁴⁰. Des travaux de reconnaissance auprès des agriculteurs ont été effectués de façon à identifier les participants potentiels. Il s'agit du fruit de la coopération entre le Norfolk Land Stewardship Council, un petit organisme impliqué dans des projets locaux de protection de l'environnement en milieu rural, et de la Norfolk Federation of Agriculture, accompagnés évidemment par Delta Waterfowl. Le document de promotion du projet décrit les actions devant être financées dans le cadre de sa réalisation et le coût total du projet-pilote est estimé à 7,65 M\$ sur 9 ans.

⁴⁰ A Proposal To Test An ALUS Concept in Norfolk County, Ontario, 2004, 69p.

Versements retenus pour le projet-pilote ALUS de Norfolk

Type de milieu	Pratique retenue	Partage des coûts initiaux	Dédommagement annuel prévu
Terres humides	Restauration (ex : par l'élimination du drainage) avec l'accord des propriétaires touchés	66 % ALUS, 33 % Ministère de l'Agriculture	aucun
Zones riveraines	Maintien/amélioration ou implantation de bandes avec usage agricole léger	50-75 %	250 \$/ha (100 \$/acre)
	Maintien/amélioration ou implantation de bandes sans usage agricole, possibilité de les clôturer ou de les boiser	75 %	375 \$/ha (150 \$/acre)
	Implantation de bandes le long des canaux municipaux	75 %	375 \$/ha (150 \$/acre)
Terres sensibles	Implantation d'un couvert permanent comme bordures de champs ou voies d'eau engazonnées avec usage léger	50 %	125 \$/ha (50 \$/acre)
	Reboisement sans usage agricole (incluant haies brise-vent)	75 %	125 \$/ha (50 \$/acre)
	Modes de culture alternatifs (lutte intégrée, culture de couvert, labour diminué, etc.)	0 %	75 \$/ha (30 \$/acre)
Habitats fauniques	Maintien/amélioration d'un milieu naturel sans restriction d'usage	50 %	25 \$/ha (10 \$/acre)
	Maintien/amélioration d'un milieu naturel avec restriction d'usage	50 %	75 \$/ha (30 \$/acre)
	Maintien/amélioration d'un milieu naturel sans usage agricole	75 %	250 \$/ha (100 \$/acre)

Données tirées de : A Proposal to Test an Alternative Land Use Services (ALUS) Concept in Norfolk County, Ontario, 2004.

Comme nous le constatons, ce projet prévoit le partage des coûts initiaux d'application des pratiques, ce qui n'est pas le cas dans le projet manitobain. Un partenariat est prévu avec l'Université de Guelph pour assurer le suivi environnemental et l'évaluation : les objectifs sont aussi de déterminer l'efficacité environnementale et la structure idéale pour dispenser le programme.

7.1.4 Projet lié à ALUS en Saskatchewan

Émanant de l'Agricultural Producers Association of Saskatchewan Inc. (APAS), le projet Strategic Transition and Agricultural Revitalization for Tomorrow (START)⁴¹ est une proposition de changement dans le mode de rétribution des agriculteurs. Très semblable à ALUS, l'union des mouvements s'est faite sous ce dernier vocable, mais une originalité dans la proposition mérite d'être soulignée. START se fonde sur l'approche de la rétribution des B&SE pour mieux protéger l'environnement, mais il se fixe aussi pour objectif de diversifier les sources de revenu des agriculteurs participants. La proposition vise surtout à retirer de la production des terres sensibles ou plus pauvres pour les convertir en couvert végétal permanent. L'incitatif financier imaginé par l'APAS s'élèverait à 50 \$ par acre par année (124 \$/ha/an), mais ne serait pas versé à l'agriculteur immédiatement dans son intégralité. En effet, les promesses de versements devraient servir à diversifier les sources de revenu du producteur ou à créer une activité à valeur ajoutée. Il pourrait s'agir d'investissements dans des bâtiments d'élevage, dans le tannage du cuir des bestiaux, dans l'établissement d'un commerce de réparation de machineries agricoles, etc. Les promesses de paiements seraient appelées Agriculture Diversification Bonds et seraient financées par les gouvernements provincial et fédéral. Ceux-ci serviraient de garantie pour les institutions prêteuses. Ce mécanisme serait destiné à éviter la perte d'activités économiques en milieu rural qui pourrait découler d'un programme de retrait massif de terres de la production.

En plus de la rétribution pour le retrait des terres, START prévoit le versement d'une rente de conservation annuelle pour le maintien de milieux naturels comme les marais et les forêts, ou pour les terres reboisées ou

⁴¹ APAS, 2002, sur <http://www.apas.ca/index.php>

déjà retirées de la production. Cet incitatif viserait à éviter la transformation de milieux naturels en zones cultivées. Les promoteurs de l'approche START ont joint le réseau ALUS récemment, et un atelier national s'est tenu à Saskatoon en mars 2005.

7.1.5 Projet lié à ALUS à l'Île-du-Prince-Édouard

À l'Île-du-Prince-Édouard, la fédération locale des producteurs agricoles a développé un projet de programme visant originalement à rétribuer les agriculteurs pour la perte de superficies causée par la réglementation de 1999 portant la largeur des bandes riveraines à 10 mètres. L'Environmental Services Initiative souhaite un dédommagement forfaitaire pour récompenser les agriculteurs se conformant à la réglementation la plus sévère au pays à ce chapitre. Plus récemment, l'initiative est majorée d'une proposition liée à ALUS destinée à rétribuer les B&SE. Les B&SE retenus sont :

- L'élargissement des bandes riveraines au-delà de la réglementation (dédommagement 296 \$/ha/an);
- Le retrait de la production des terres en pente (dédommagement 247-296 \$/ha/an);
- L'implantation de haies (dédommagement 296 \$/ha/an)⁴².

Les documents disponibles nous apprennent que ce projet est en attente de financement de la part du gouvernement fédéral, mais aurait reçu une approbation pour la phase initiale. Les autorités de l'Île-du-Prince-Édouard sont fortement en faveur du développement de la rétribution des B&SE et d'ALUS, à l'instar des autorités du Manitoba.

7.1.6 Programme de couverture végétale du Canada (GreenCover)

Le lecteur aura reconnu un des principaux programmes de conservation en milieu agricole administré par le gouvernement du Canada depuis 2003. Des versions précédentes de ce programme avaient été mises en œuvre au début des années 90. Il vise particulièrement à retirer de la production des terres sensibles et est appliqué surtout dans la région des Prairies. Il ne constitue pas un exemple achevé de rétribution des B&SE, mais certaines de ses caractéristiques font en sorte qu'il s'en approche. En effet, GreenCover, comme la plupart des programmes d'ententes de conservation, s'attarde à dédommager le participant en incluant une clause de conservation à long terme. Le paiement, de 111 \$/ha ou 247 \$/ha selon que les espèces semées sont indigènes ou non, est divisé en deux versements. Une partie du versement sert à couvrir les coûts de conversion en couvert permanent et la partie restante peut servir d'incitatif à respecter un contrat de conservation d'une durée de 10 ans. Par contre, ce second versement peut être réajusté par Agriculture et Agroalimentaire Canada (AAC) si le premier versement couvrait plus que le coût des semences. C'est le versement incitatif et la clause de maintien à long terme qui peuvent s'apparenter à l'achat d'un service environnemental auprès de l'agriculteur.

Le programme GreenCover peut être considéré comme une ébauche de rétribution des B&SE, car il :

- Est appliqué sous la forme d'un contrat à long terme;
- Rétribue l'agriculteur pour un usage de la terre autre que la culture;
- Peut parfois dépasser le coût initial engagé.

Le programme possède aussi des volets liés aux bandes riveraines, aux haies brise-vent et à l'évaluation des pratiques de gestion bénéfiques dans des bassins versants spécifiques.

⁴² PEI Environmental Services Initiative, presentation power point, sur <http://www.apas.ca/modules.php?name=News&file=article&sid=327>
La rétribution des biens et services environnementaux produits par l'agriculture : éléments d'analyse pour le Québec

7.1.7 Les ententes de conservation

Dans le domaine des ententes de conservation, un des acteurs principaux au pays est Conservation de la nature Canada, mais on relève aussi la présence de Canards Illimités Canada ainsi que plusieurs organismes locaux. Le Plan nord-américain de protection de la sauvagine est un projet d'envergure qui lie le Canada et les États-Unis depuis 1986 et le Mexique depuis 1994. Il réunit des dizaines d'organismes de conservation, d'organismes publics et d'autres partenaires afin de protéger des milieux naturels nécessaires à la sauvagine. Des plans régionaux sont élaborés pour unifier les actions des organisations impliquées. À cet égard, le Québec fait partie du Plan conjoint des habitats de l'Est. Des représentants du gouvernement du Québec (Société des établissements de plein air du Québec (SEPAQ) et MDDEP) siègent sur certains comités du Plan nord-américain. Celui-ci fonctionne principalement par acquisition de terres ou par ententes et servitudes de conservation, et ce à très grande échelle. L'achat de terres ne constitue pas un paiement pour les B&SE. Par contre, la conclusion d'ententes de conservation qui limitent les droits de développement en échange de rétribution est une approche située à la limite de ce que nous étudions. Le Plan comprend une multitude d'actions entreprises par divers partenaires. À ce titre, il est susceptible de comprendre des actions dédommageant les propriétaires pour leur production de services environnementaux. Dans l'Ouest canadien, le Plan a suscité auprès des agriculteurs et des regroupements de producteurs l'impression que les agriculteurs doivent être dépossédés de leurs terres en vue de la conservation de la nature. À cet égard, ALUS et START soulignent leur volonté d'inclure les agriculteurs dans le processus de conservation.

Canards Illimités Canada est un acteur privé très impliqué dans la protection des milieux naturels et l'utilisation des modes de paiement à long terme ne leur est pas étrangère. Cet organisme participe au Plan nord-américain de protection de la sauvagine. Un de leurs modes d'actions est la servitude de conservation visant à protéger les milieux humides. Un autre exemple d'intervention ressemblant à une rétribution des B&SE est le Hay Conservation Program⁴³, disponible dans la région de Saskatoon dans le cadre duquel l'organisation rétribue l'agriculteur pour convertir une superficie en couvert permanent. Un certain nombre de conditions sont imposées par contrat, comme celles de ne pas drainer les milieux humides ou de ne pas utiliser les terres converties comme pâturage. Le dédommagement, bien que versé en un seul paiement, est conditionnel au respect d'un contrat de dix ou vingt-et-un ans. Le financement est fixé entre 15-25 \$/acre pour 10 ans et à 40-70 \$/acre pour vingt-et-un ans, soit respectivement entre 37-62 \$ et 99-173 \$ par hectare.

Canards Illimités Canada est, à l'instar de Delta Waterfowl avec ALUS, impliqué dans la promotion d'un programme national de couvert de conservation qui ressemblerait au CRP américain. Canards Illimités Canada a réalisé en 2001 une étude économique qui chiffre les gains potentiels par hectare associés à l'adoption à grande échelle d'un programme de retrait des terres marginales et d'implantation de bandes riveraines. Depuis, le programme GreenCover a été lancé par le gouvernement fédéral, mais la proposition avancée par Canards Illimités Canada était plus ambitieuse et davantage axée sur le paiement direct continu.

Naturellement, la conclusion d'ententes de conservation est plus développée dans la région des Prairies, où les terres disponibles sont plus nombreuses et où on a une expérience de retrait de terres de la production. Dans plusieurs cas, toutefois, les ententes ne comprennent pas de rétribution directe des propriétaires, mais plutôt la réalisation d'aménagements et l'offre de conseils et services techniques et scientifiques. Selon Me Pierre Renaud, directeur régional pour le Québec chez Conservation de la nature Canada, l'utilisation d'ententes et de servitudes de conservation est très récente au Québec. L'organisation procède par acquisition, donation ou servitudes, mais celles-ci sont au nombre de quatre ou cinq et leur première application date d'il y a 2 ans seulement. Ainsi, le Québec ne connaît pas un réel marché des services environnementaux dans le domaine des ententes de conservation.

Certaines servitudes impliquent la conservation de la vocation agricole d'un terrain tout en gelant son expansion au détriment des boisés et marécages. Comme nous l'avons vu précédemment dans le cas des États-Unis, les droits peuvent être vendus moins cher que leur valeur et la différence peut ainsi devenir

⁴³ Saskatchewan Watershed Authority, Saskatchewan Conservation programs, 2003

admissible aux programmes de crédits d'impôt fédéral et provincial. Le ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs (MDDEP) gère un programme qui vient en appui aux organismes de conservation dans leur acquisition des droits de développement en milieu privé. Le programme national pour le développement d'un réseau privé d'aires protégées offre en effet une aide financière pour les projets liés à l'achat des droits de développement de milieux naturels privés ayant une valeur écologique appréciable.⁴⁴

7.1.8 Les programmes de soutien des autorités de conservation en Ontario

L'Ontario dispose d'un appareil local très développé qui l'assiste dans la gestion de l'eau : les « conservation authorities ». Ces organismes locaux, financés par différents paliers de gouvernement, sont fortement impliqués dans les activités de conservation propres à sauvegarder la qualité de l'eau.

La Grand River Conservation Authority n'a pas attendu le débat actuellement en cours pour implanter certains mécanismes de paiement direct continu à l'échelle locale. Comparable à l'initiative de la Ville de New York, celle-ci vise entre autres à protéger la qualité de l'eau potable de façon à diminuer l'intensité des opérations de filtration et de traitement. Si en général le Rural Water Quality Program offre des mesures de partage des coûts semblables à ce qu'offre le programme Prime-Vert, quelques mesures dans certains secteurs du bassin versant sont encouragées par des rentes annuelles.

Ainsi, la municipalité régionale ontarienne de Waterloo, avec l'aide de la Grand River Conservation Authority, a initié en 1998 ce programme qui offre divers types de financement. Dans sa dimension de rétribution des B&SE, il dédommage les superficies allouées aux bandes riveraines, aux cultures de couvert, aux haies brise-vent, aux pratiques de culture plus écologiques ou tout simplement les terres fragiles retirées. Pour les bandes, les haies et les terres retirées, l'incitatif est de 617 \$/ha/an (250 \$/acre), alors que pour les autres affectations, le montant retenu est de 49 \$/ha/an (20 \$/acre). La rente annuelle est disponible durant 3 ans seulement.⁴⁵ L'ampleur du projet est relativement réduite, ayant dépensé depuis 1998 2 M\$, incluant les mesures de partage des coûts. Néanmoins, il s'agit d'un des programmes agroenvironnementaux multifonctionnels les plus complets au Canada. Ce programme est aussi disponible dans le comté de Wellington et Guelph, où 1,6 M\$ ont été investis depuis 1999.

Très semblable au précédent, le Clean Water Program est géré à l'échelle d'un bassin versant, soit celui de la rivière South Nation entre Ottawa et Cornwall. L'autorité de conservation de la Nation sud est financée par les municipalités du bassin, par le gouvernement provincial ainsi que par des entreprises privées et des organismes de conservation. Il offre principalement un programme de partage des coûts pour l'adoption de bonnes pratiques, semblable à ce qu'offrent la plupart des juridictions, y compris le Québec. Cependant, on a ajouté à ce programme des incitatifs à l'application (performance incentive) concernant les bandes riveraines pouvant s'étendre sur une période de 3 ans. Le participant peut donc être dédommagé pour 50 % du coût d'implantation d'une bande jusqu'à concurrence de 5 000 \$ et bénéficier en sus d'une rétribution de 371 \$/ha (150 \$/acre), pour un maximum de 10 hectares et ce, durant 3 ans.⁴⁶ Dans ce cas, la rétribution offerte pour la production d'un service environnemental est existante, mais embryonnaire due à son aspect limité en ce qui concerne la surface admissible et la durée du dédommagement. Malgré l'existence de cet incitatif, un seul projet d'implantation de bande riveraine a été réalisé par le Clean Water Program depuis 1993, pour une valeur inférieure à 1 000 dollars.⁴⁷ La particularité du programme de la South Nation réside surtout dans le fait qu'il expérimente l'outil de type marché que nous avons abordé précédemment à propos des États-Unis à la section 6.2.1 : Les permis échangeables et les crédits de compensation pour les éléments nutritifs. En effet, le ministère de l'Environnement de l'Ontario expérimente ce concept dans le bassin versant. Ainsi, les nouvelles entreprises ou municipalités polluantes qui sont assujetties à une charge totale de rejets peuvent payer la South Nation Conservation Authority pour obtenir des crédits de rejets, qui prennent la forme d'une augmentation de la possibilité de rejeter du phosphore certifié par le ministère de l'Environnement.

⁴⁴ détails sur Développement durable, Environnement et Parcs, Québec, sur <http://www.menv.gouv.qc.ca/biodiversite/prive/programme.htm>

⁴⁵ Grand River Conservation Authority, sur <http://www.grandriver.ca/index/document.cfm?Sec=25&Sub1=104&Sub2=0>

⁴⁶ South Nation Conservation, Clean Water Program, sur <http://www.nation.on.ca/English/clean.htm>

⁴⁷ South Nation Conservation Clean Water Program, 2003 Annual Report.

L'organisme est mandaté pour financer les bonnes pratiques agricoles de façon à réduire ailleurs les rejets de phosphore, et ce selon un ratio de 4 pour 1. Les pratiques financées sont celles que nous connaissons par le biais de Prime-Vert. Initié en 2000, ce projet avait, en date de 2003, conclu des ententes de cette nature avec deux entreprises et six municipalités, pour un total avoisinant les 800 000 \$ sur 7 ans. Notons que pour l'agriculteur, la vente de ces crédits ne devient pas une source de revenu continue: il ne fait qu'obtenir du financement ponctuel pour la mise en application de bonnes pratiques agroenvironnementales. Notons en outre que la South Nation Conservation Authority mesure systématiquement les réductions de phosphore reliées aux projets qu'elle finance, qu'ils fassent partie ou non de ce projet-pilote d'échange de crédits de rejets. La grande majorité de la baisse totale des rejets de phosphore attribuables à l'organisme provient de la construction d'ouvrages de stockage des fumiers et du traitement des eaux usées de laiterie.

La ville d'Ottawa, par le biais de son Rural Clean Water Program⁴⁸, agit elle aussi dans le domaine de la rétribution des services environnementaux. Des rentes annuelles sont offertes pendant 3 ans pour encourager l'adoption de pratiques comme le retrait de terres pour en faire des haies brise-vent, des bandes riveraines ou des couvertures permanentes. Dans ces cas, le dédommagement est fixé à 371 \$/ha (150 \$/acre). On finance aussi la gestion des résidus et la culture en bandes, à hauteur de 49 \$/ha/an (20 \$/acre).

Comme nous le constatons, la rente annuelle pour la production de B&SE est employée sur une base locale en Ontario et la fixation des prix semble y faire l'objet d'une normalisation. Le caractère limité de la durée des versements rend cependant l'initiative moins caractéristique de l'approche multifonctionnelle. Par contre, la présence de financement provincial et fédéral pour l'administration de ces programmes nous laisse croire que certains projets semblables à ALUS sont déjà financés au Canada à petite échelle.

7.1.9 Le programme de mesures incitatives de la Financière agricole du Québec

Tout récemment, soit le 1er avril 2005, la Financière lançait un tout nouveau programme⁴⁹ qui constitue sans doute le premier programme concret de rétribution pour les B&SE dans le milieu agricole québécois. Le Programme de mesures incitatives en agroenvironnement et aménagement d'habitats fauniques en milieu agricole est un programme simple et ciblé. Il vise à soutenir l'implication de certains groupes d'agriculteurs qui désirent participer au programme de mise en valeur de la biodiversité des cours d'eau en milieu agricole mis de l'avant par l'UPA et la Fédération de la Faune du Québec. Ce-dernier vise à réaliser des aménagements fauniques en milieu agricole. Comme les propriétaires participants connaissent une certaine baisse de revenu occasionnée par le retrait de terres de la production pour réaliser ces aménagements, la Financière a prit l'initiative d'offrir une rétribution pour les surfaces en question. Celle-ci est fixée à 600\$/ha/an, pour un maximum de 2000\$ par année. D'une durée de cinq an, cette aide constitue une rétribution pour la production de B&SE.

7.2 Outils fiscaux

Les initiatives suivantes relèvent de ce qu'il est convenu d'appeler la « fiscalité verte », qui peut être utilisée à l'occasion pour rétribuer la production de B&SE.

7.2.1 Crédit d'impôt sur les biens-fonds riverains du Manitoba

Dans le cadre de sa stratégie pour contrer la pollution du Lac Winnipeg par le phosphore et l'azote, le gouvernement du Manitoba a adopté en 2003 une mesure incitative originale sur les bandes riveraines. Visant

⁴⁸ Ville d'Ottawa, Rural Water Quality Program, sur http://ottawa.ca/city_services/waterwaste/27_2_6_2_en.shtml

⁴⁹ FADQ, Programme de mesures incitatives en agroenvironnement et aménagement d'habitats fauniques en milieu agricole, sur http://www.financiereagricole.qc.ca/fr/fina/prog_mesu_inci.pdf

à encourager les propriétaires à restreindre l'accès des animaux aux cours d'eau et à conserver des bandes riveraines importantes, le Programme de crédit d'impôt sur les biens-fonds riverains du Manitoba offre un crédit d'impôt pour la bonne gestion des zones riveraines situées près des lacs et des rivières principales. Il est géré par le ministère des Finances. Le participant s'engage à maintenir une bande de 30 mètres de largeur pendant 5 ans afin de bénéficier du crédit. Le dédommagement est fixé à 10 \$/acre/an (25 \$/ha/an) pour un ancien champ ou un pâturage que l'on s'engage à faucher une seule fois par année ou 14 \$/acre/an (32 \$/ha/an) pour un ancien pâturage que l'on s'engage à ne plus utiliser. Le participant reçoit un chèque annuel en échange de sa participation. Le gouvernement du Manitoba présente son programme comme le premier du genre au Canada. Il s'agit d'un outil économique novateur qui récompense l'agriculteur pour sa bonne utilisation du sol. De plus, l'utilisation d'un crédit récessif constitue une forme de paiement pour l'offre d'un service environnemental. Notons en outre l'inclusion d'une mesure d'équité: les propriétaires ayant déjà mis en place des bandes de cette nature sont admissibles, ce qui a pour effet de ne pas pénaliser ceux qui faisaient déjà montre d'une approche écologique. Il reste à savoir si le montant offert représente un incitatif suffisant pour les agriculteurs. Le Manitoba Tax Assistance Office nous a fait parvenir les chiffres officiels relatifs à la participation ainsi que certains commentaires sur le programme. Il en ressort qu'au 15 février 2005, quarante-trois participants étaient rétribués pour la protection de 667 acres (270 ha) de bandes riveraines, soit l'équivalent de 90 kilomètres de rives. Monsieur Campbell souligne que ce nombre est en deçà des espérances, mais que les nombreuses demandes refusées ont mis en lumière le fait que de nombreux agriculteurs protègent déjà par eux-mêmes les rives sans bénéficier d'un soutien financier. Les motifs de refus étaient la largeur insuffisante des bandes existantes ou le fait que les cours d'eau n'étaient pas visés par le programme parce que d'importance secondaire. Le programme continue néanmoins d'aller de l'avant.⁵⁰

7.2.2 Programme Environmental Property Tax Credit de l'Île-du-Prince-Édouard

L'Île-du-Prince-Édouard a lancé en 2004 un programme de crédit d'impôt destiné à récompenser les efforts des agriculteurs en faveur de l'environnement. Celui-ci s'applique aux bandes riveraines de 10 mètres exigées par la réglementation de 1999 ainsi qu'aux terrains à forte pente (plus de 9 %) sur lesquels les cultures en bandes sont restreintes. Ce crédit est aussi applicable aux bâtiments de ferme à vocation environnementale comme les ouvrages de stockage du fumier, des pesticides et du carburant, en plus des ouvrages de compostage des carcasses d'animaux morts. L'accès à ce programme est sujet à des mesures d'écoconditionnalité. L'exploitant doit en effet posséder un plan de ferme environnemental et être en conformité avec les règlements en vigueur, notamment la législation sur la rotation des cultures.⁵¹

7.2.3 Projet-pilote de crédit d'impôt foncier de Canards Illimités Canada

Dans la même optique, un projet-pilote s'est tenu au Manitoba à l'initiative de Canards Illimités Canada, de l'Administration du rétablissement agricole des prairies et de la Northwest Soil Management Association pour expérimenter le crédit de taxes foncières comme moyen de récompenser les services environnementaux.⁵² Présenté en 2001 à la Table ronde nationale sur l'économie et l'environnement, il fait partie des travaux de cet organisme liés à l'écologisation de la fiscalité. Un crédit de 1 \$ par acre était offert pour les terres correspondant aux critères établis, à savoir les milieux humides, les bandes riveraines, les cultures avec labour réduit et les prairies naturelles. Le participant moyen recevait ainsi 261 \$ par année comme dédommagement pour sa participation à la production de services environnementaux. Bien que ce montant puisse sembler peu élevé, il semble que ce projet ait généré une satisfaction importante auprès des participants. La même initiative a été lancée en 2003 en Saskatchewan, dans les municipalités rurales d'Emerald et de Morse⁵³.

⁵⁰ Manitoba, Crédit d'impôt sur les biens-fonds riverains : renseignements destinés aux contribuables, et communication personnelle.

⁵¹ Agriculture, Fisheries and Aquaculture, communiqué de presse, Île-du-Prince-Édouard, sur <http://www.gov.pe.ca/af/aqweb/index.php3?number=1005168>

⁵² TRNEE, Vers un programme canadien d'écologisation de la fiscalité: les premiers pas, 2002, sur http://www.nrtee-trnee.ca/Publications/PDF/Report_EFR-First-Steps_F.pdf

⁵³ Canards Illimités Canada, communiqué de presse, 17 février 2003, sur <http://www.ducks.ca/aboutduc/news/archives/prov2003/030217.html>

7.3 Outils du marché : La mise en œuvre du Protocole de Kyoto

La mise en œuvre du Protocole de Kyoto au Canada est intimement liée au dossier des B&SE. En effet, la séquestration des gaz à effet de serre, par sa contribution à la régulation du climat, constitue un service environnemental important. La publication, le 13 avril, du Projet vert⁵⁴ par le gouvernement du Canada vient nous confirmer sa volonté de mettre à profit le secteur agricole afin de respecter les engagements pris en vertu du protocole de Kyoto. Depuis quelques années déjà, le gouvernement fédéral s'employait à élaborer des stratégies qui permettraient de générer des crédits de compensation pour les GES par l'adoption de pratiques agricoles favorables.

Le Projet vert nous confirme que le monde agricole sera mis à profit pour la séquestration de GES. La contribution actuelle de l'agriculture en termes de séquestration reconnue est évaluée à 10 mégatonnes, mais le gouvernement du Canada croit possible de générer entre quinze et vingt mégatonnes de crédits de compensation supplémentaires par l'adoption de bonnes pratiques telles que le travail réduit ou la gestion des lisiers de porc. Ces crédits seraient vendus par les agriculteurs au Fonds climatique, un organisme central qui assurera la gestion des échanges de permis d'émission et qui sera l'acheteur des crédits de compensation. Ces mécanismes donneront un essor prodigieux à la rétribution des agriculteurs au titre de leur production de B&SE. L'importance qui sera accordée dans les prochaines années à la séquestration des GES, ainsi que l'argent qui sera disponible pour financer de tels travaux, feront en sorte d'intégrer la rétribution des B&SE produits par l'agriculture comme un outil important de l'action agroenvironnementale.

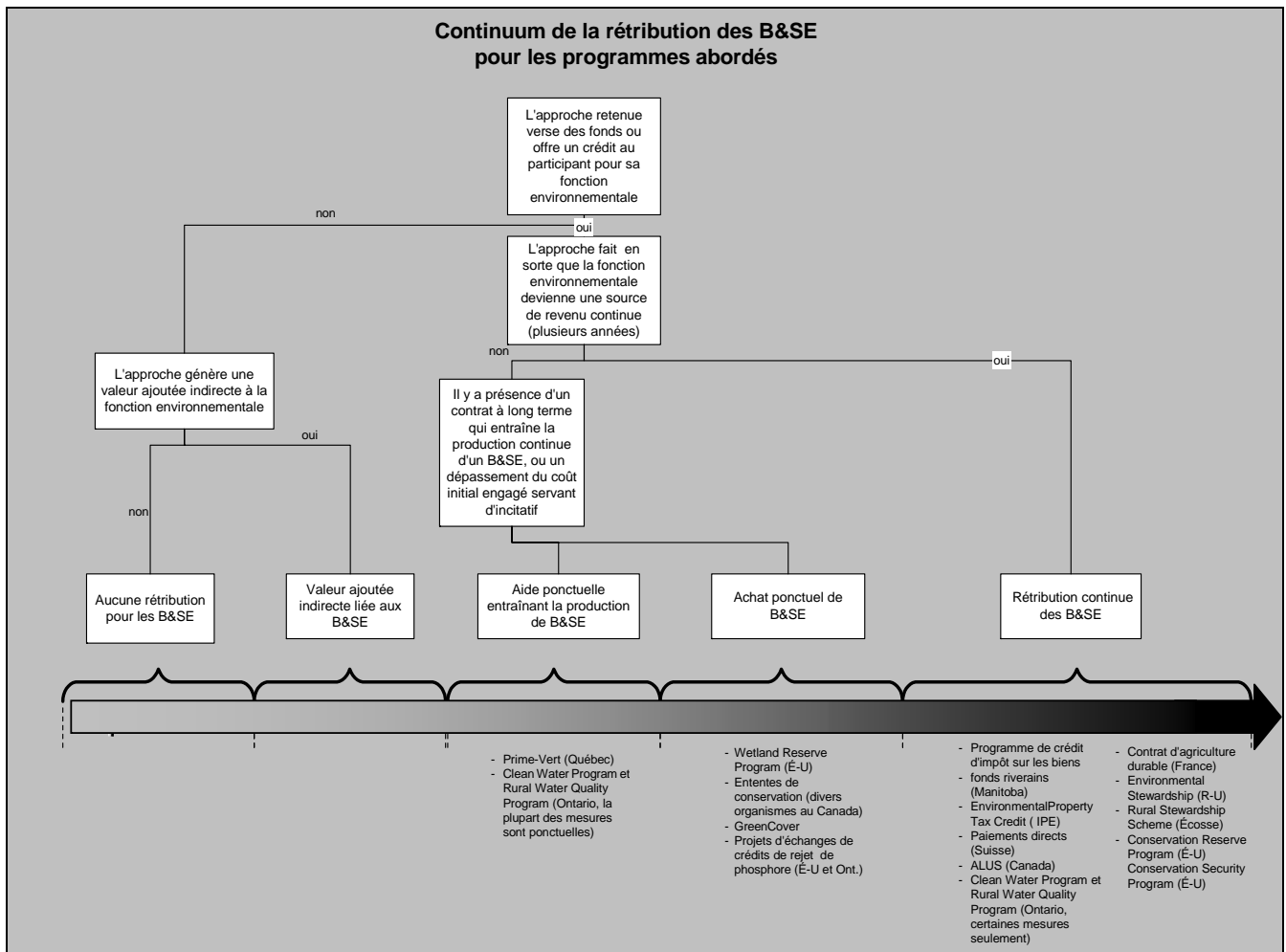
⁵⁴ Gouvernement du Canada, Projet vert : Aller de l'avant pour contrer les changements climatiques, 2005, sur http://climatechange.gc.ca/engagements_kyoto/report_f.pdf

8 Comparaison des programmes abordés

La présente section vise à suggérer des caractéristiques permettant à l'analyste de comparer adéquatement les programmes entre eux pour en tirer les conclusions appropriées. Ces caractéristiques, loin d'être exhaustives, sont néanmoins celles qui sont significatives pour l'observateur et qui permettent de schématiser les programmes que nous avons abordés précédemment.

8.1 La continuité du paiement

Les divers programmes que nous avons abordés versent un paiement aux participants, mais la continuité de celui-ci varie. Généralement, les programmes les plus importants retiennent le paiement direct continu qui prévoit le versement de rentes annuelles. Certains programmes d'ententes de conservation, largement répandus aux États-Unis et connaissant une certaine progression au Canada, répondent pour leur part aux conditions permettant de considérer un paiement direct ponctuel comme une rétribution pour les B&SE. En réemployant le continuum, nous pouvons situer les programmes abordés de la façon suivante :



8.2 Les enjeux

Divers enjeux sont ciblés par les programmes étudiés dont, au premier chef, des enjeux environnementaux. Néanmoins, plusieurs programmes s'attaquent à d'autres enjeux et supportent donc le respect du bien-être animal, la biodiversité des races d'élevage et la conservation du paysage rural. Nous avons choisi de retenir une variété de six enjeux principaux qui couvrent une grande partie des préoccupations des programmes abordés. Ils nous permettent de jeter un coup d'œil rapide sur l'amplitude des enjeux pour lesquels un soutien est consenti.

L'enjeu de base : l'introduction de bonnes pratiques tout en maintenant les terres en production. Nous devons y inclure l'implantation de haies brise-vent, de bandes riveraines, l'adoption de la lutte intégrée, de la culture biologique, etc. Cet objectif est la base de l'action en agroenvironnement.

La conversion/réhabilitation du milieu constitue un autre enjeu répandu. Cette préoccupation nourrit une variété de programmes gouvernementaux et privés, et est à l'origine des premiers balbutiements de la rétribution des B&SE. De nombreux programmes se consacrent exclusivement à cet objectif : ce sont les GreenCover, les Wetlands Reserve Programs et leurs semblables. Certains ont choisi le paiement direct continu pour atteindre cet objectif : le CRP fait figure à cet égard de pionnier. Les programmes visant principalement à réhabiliter le milieu en soustrayant des surfaces à l'influence de l'exploitation agricole ou en limitant celle-ci, par exemple par l'instauration d'un couvert végétal permanent à usage limité, doivent être inclus dans cette catégorie.

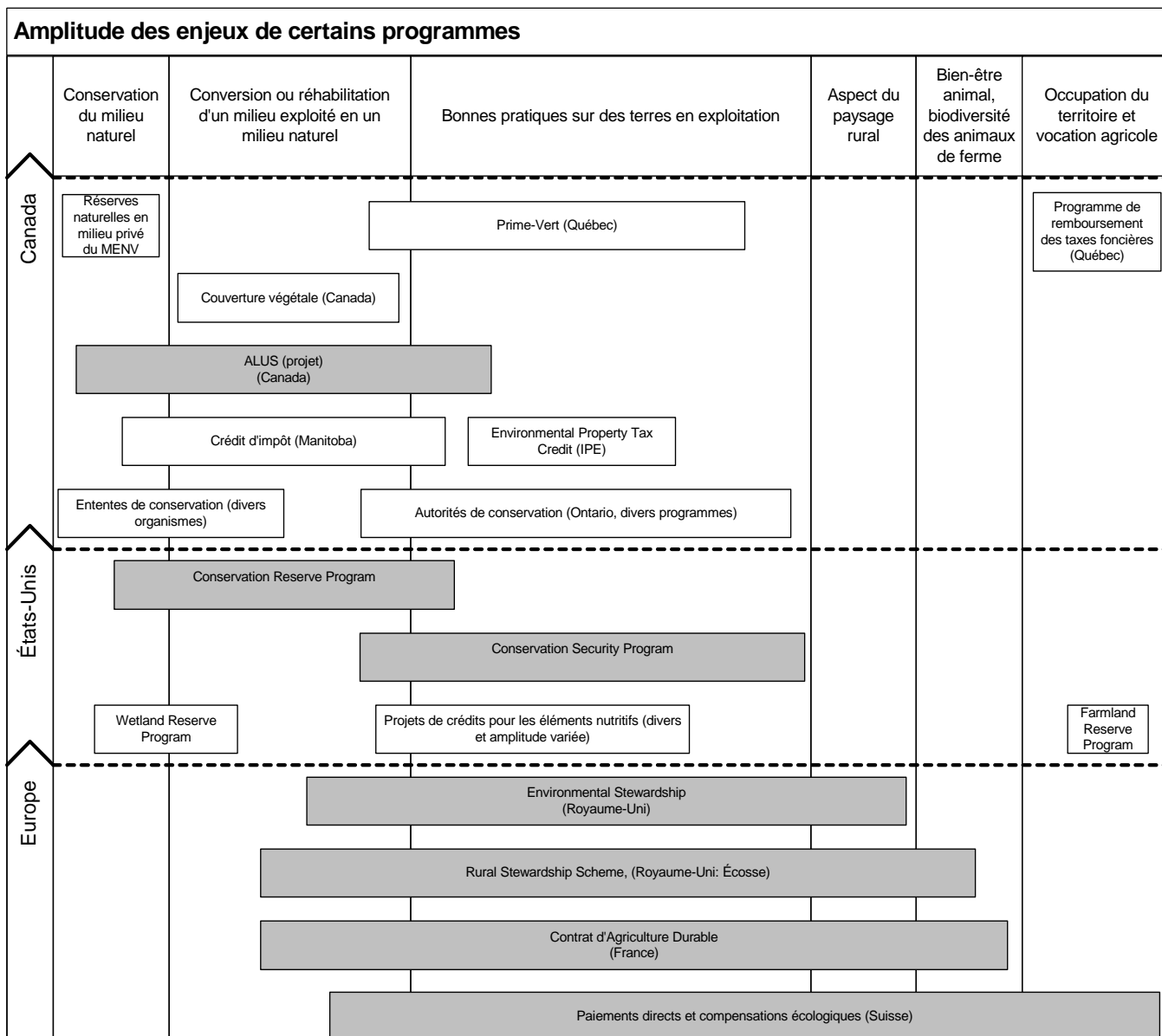
Parfois, des mesures visent à conserver des milieux à l'état naturel. Il peut s'agir d'offrir à l'agriculteur une rente pour conserver intacts des zones humides ou des boisés.

L'aspect du paysage rural occupe une grande place dans les programmes européens, particulièrement de façon à soutenir leur importante industrie de l'agrotourisme.

Enfin, certains programmes valorisent le bien-être et le maintien des variétés animales en aidant directement les propriétaires à offrir des conditions de vie de qualité aux animaux ou en subventionnant le maintien de bestiaux menacés de disparition.

Des mesures de support favorisant directement l'occupation du territoire sont envisageables de façon à récompenser le simple fait d'exploiter une surface agricole, mais elles demeurent très rares. Nous incluons dans cette catégorie les programmes offrant un dédommagement visant la protection de la vocation agricole, attendu que cette occupation génère plus de B&SE que le développement urbain.

Une brève évaluation des programmes étudiés nous permet de dresser le tableau suivant:



Les programmes ombragés sont considérés comme étant principalement d'approche multifonctionnelle.

Comme nous le constatons, l'amplitude des enjeux est variable. Par contre, il est important d'être conscient qu'un pays donné peut couvrir une variété d'enjeux à l'aide de plusieurs programmes.

8.3 Le mode de rétribution

Nous avons constaté que les programmes qui rétribuent les B&SE emploient divers véhicules. Pourtant, nous avons observé des variantes à l'intérieur des catégories, par exemple pour les programmes de paiement direct continu. La plupart de ceux-ci versent des rentes annuelles. En effet, il existe une distinction frappante entre les programmes basés d'abord sur des actions, par comparaison à ceux axés avant tout sur la valeur de la terre. De plus, certains prévoient un montant unique ou fixe qui ne prévoit pas ou peu de modulation.

En sus de ces versements, certains programmes emploient la méthode traditionnelle du partage des coûts de mise en oeuvre pour l'adoption de mesures ou le financement d'équipements ou d'infrastructures. Le tableau suivant illustre les divers modes de paiements retenus; les lettres minuscules identifient des modes de paiements secondaires.

Fondement des paiements des divers programmes

Programmes		Paiements directs				Transactions marchandes	Crédits d'impôt
		Ponctuels		Continus			
		Partage des coûts engagés	Pour le maintien à long terme d'un service environnemental	Liés à la valeur de la surface	Liés à la valeur d'une action		
Canada	Prime-Vert	X					
	GreenCover	x	X				
	ALUS	x		X	x		
	Autorités de conservation (Ontario)	X		x	x	x	
	Ententes de conservation diverses		X				
	Crédits d'impôt (Manitoba)						X
	Environmental Property Tax Credit (IPE)						X
Etats-Unis	Conservation Reserve Program	x		X			
	Conservation Security Program	x		X	x		
	Wetland Reserve Program	x	X				
	Projets d'échanges de crédits (EPA)					X	
Europe	Environmental Stewardship (R-U)					X	
	Rural Stewardship Scheme (R-U-Écosse)	x		x	X		
	Contrat d'agriculture durable (France)	x		x	X		
	Paiements directs (Suisse)			X	X	X	
	Programme finlandais				x	X	

Les exemples suivants guideront le lecteur dans son interprétation du tableau. Les actions peuvent être l'entretien d'une haie payé au mètre linéaire, l'adoption d'un mode de labour moins intensif payé selon la surface d'application ou encore le maintien d'animaux menacés récompensé par unité animale. Il s'agit souvent de dédommager le travail généré par l'adoption d'une pratique. Les initiatives axées davantage sur la valeur de la terre comportent le retrait de la production ou le maintien en couvert permanent récompensé à l'hectare, le dédommagement de la surface affectée aux bandes riveraines calculé selon le taux de location de la terre, etc. Dans cette optique, on dédommage davantage selon la surface agricole perdue et la fixation du montant provient parfois du taux de location des terres ou de la valeur de la production sacrifiée.

9 Vers un cadre d'analyse des politiques liées aux B&SE : quelques questions

De nombreuses questions doivent faire l'objet de réflexion pour l'élaboration d'un cadre d'analyse des politiques liées aux B&SE.

9.1 Quelques questions importantes pour l'élaboration d'un cadre d'analyse

Les questions menant à l'élaboration d'un cadre d'analyse peuvent être structurées en niveaux. Dans les premiers niveaux seraient placées les questions d'orientation générale. À partir d'un certain niveau, les considérations deviennent davantage liées aux particularités régionales et aux mécanismes administratifs locaux : celles-ci pourront sans doute être examinées plus tard dans le processus, lorsque les autorités politiques auront définitivement pris position sur la pertinence de développer le soutien à la production de B&SE.

L'Union européenne dispose d'un cadre réglementaire servant à déterminer les règles de financement des mesures agroenvironnementales (voir annexe). Sa simplicité laisse toute la place nécessaire aux États membres dans le choix des mesures financées. Toutefois, l'encadrement général s'assure que les objectifs soient les mêmes et que les modes de versements demeurent comparables.

Exemples de questions importantes en matière de politiques publiques

Niveau du questionnement	Questions
Définition de l'enjeu	<p>Qu'est-ce qui caractérise l'approche de la rétribution des B&SE?</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ Offre un soutien continu et ciblé à la production de B&SE ○ Approche volontaire ○ Rétribue un service effectué au-delà des exigences réglementaires applicables <p>Quels sont les enjeux et sous-enjeux prioritaires des politiques visées par le cadre d'analyse?</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ Améliorer la qualité de l'environnement <ul style="list-style-type: none"> ➤ introduction de pratiques de gestion bénéfiques à la ferme ➤ conservation de milieux à l'état naturel ➤ retrait/réhabilitation de terres ➤ biodiversité ○ Améliorer les revenus des agriculteurs ○ Valoriser les autres fonctions du milieu agricole <ul style="list-style-type: none"> ➤ valorisation des paysages ➤ bien-être animal ➤ etc.
Outils visés	<p>Quels sont les outils relatifs aux B&SE qui sont visés par le cadre?</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ Les programmes gouvernementaux offrant un soutien continu à la production des B&SE ○ Les outils gouvernementaux basés sur la fiscalité (crédits d'impôt et de taxes) ○ Une réglementation favorisant l'émergence de systèmes basés sur le marché et favorisant la vente et l'achat des B&SE (permis échangeables, crédits, etc.)
Paiement pour les B&SE	<p>Sur quelle base le cadre prévoit-il que les paiements pour les B&SE soient envisagés?</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ Selon l'action entreprise par l'agriculteur ○ Selon le résultat effectif mesuré dans l'environnement <p>De quelle façon envisage-t-on de fixer les prix associés aux B&SE?</p> <p>Quels sont les mécanismes de paiement envisagés?</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ Rentes annuelles par surface ○ Rentes annuelles par unité (ex : par unité animale, rente fixe pour l'emploi d'un plan de fertilisation, etc.) ○ Crédits d'impôt sur le revenu ○ Crédits d'impôt foncier ○ Permis d'émission ○ Crédits de compensation (offset mitigation)
Actions admissibles	<p>Quelles sont les actions admissibles à un paiement?</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ Pratiques agricoles (travail réduit, limitation de la fertilisation, rotation des cultures, etc.) ○ Usages du sol (couvert végétal permanent, implantation de bandes, haies, etc.) ○ Utilisation d'un plan ou d'une méthode de gestion (plan de fertilisation, lutte intégrée contre les ennemis des cultures)
Seuil de référence	<p>Le maintien de pratiques ou de milieux naturels existants peut-il être admissible à des paiements ou doit-on se limiter à récompenser les nouvelles actions entreprises?</p> <p>Quel est le seuil à partir duquel un paiement peut être effectué?</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ Inférieur à la réglementation ○ Égal à la réglementation ○ Niveau supérieur à la réglementation
Appareil administratif	<p>Quelle est la disponibilité géographique du programme?</p> <p>Qu'est-ce qui régit l'accessibilité au programme?</p> <p>Quel appareil administratif sert à dispenser le programme?</p> <p>Quel niveau de gouvernement est le plus apte à gérer le programme?</p> <p>Etc.</p>

9.2 Objectifs poursuivis

L'introduction de mesures destinées à rétribuer la production des B&SE peut avoir trois objectifs principaux :

- Améliorer la qualité de l'environnement;
- Améliorer les revenus des agriculteurs;
- Favoriser les autres fonctions de l'agriculture (facultatif).

Il est utile de se positionner d'emblée sur l'objectif poursuivi : Que souhaite-t-on valoriser? La production de B&SE ou les autres fonctions de l'agriculture? Choisir les B&SE en priorité nous entraîne vers des politiques foncièrement agroenvironnementales mais d'un nouveau genre. Retenir aussi les autres fonctions de l'agriculture nous amène à considérer la participation des agriculteurs au paysage, à l'occupation du territoire, au patrimoine collectif, etc. Nous excédons donc le cadre des interventions agroenvironnementales. L'amélioration des revenus des agriculteurs va de pair avec la plupart des programmes visant à rétribuer les B&SE. Par contre, il est possible d'envisager des politiques visant à maximiser la production de ceux-ci par des moyens plus coercitifs. Nous avons évoqué par exemple l'emploi de permis échangeables pour les rejets polluants. Employés seuls, ceux-ci ne récompensent pas l'offre de B&SE. Améliorer les revenus des agriculteurs n'est donc pas un objectif impératif, quoique la plupart des applications du concept de B&SE aillent en ce sens.

Il est aussi nécessaire de définir les enjeux et les outils visés par le cadre d'analyse. Nous avons abordé divers outils : programmes de soutien, crédits d'impôt et mécanismes du marché. Ceux-ci sont très différents les uns des autres, mais peuvent concourir à l'atteinte du même objectif. Il y a lieu de définir si tous ces outils font l'objet d'une réflexion dans l'élaboration du cadre d'analyse.

L'outil choisi devrait pouvoir donner des résultats tangibles en faveur des deux premiers objectifs, si bien sûr ils sont retenus tous les deux. Un des principaux dangers réside dans le fait qu'il faille choisir des actions pouvant donner des résultats mesurables sur les deux plans. Au plan environnemental, choisir un trop grand nombre de pratiques admissibles à un financement peut créer un effet de saupoudrage, rendant les améliorations environnementales non significatives. Les désavantages de cette approche sont réels :

- Possibilité d'entreprendre uniquement les actions les moins contraignantes;
- Manque d'uniformité entre les agriculteurs et donc les effets réels sur l'environnement sont limités (effet de saupoudrage);
- Complexité administrative, vérification de la conformité plus difficile;
- Présence de subventions pour des actions pouvant être jugées futiles.

Les solutions peuvent être :

- La définition d'actions prioritaires devant être entreprises de façon obligatoire;
- La limitation des actions possibles dans le cadre du programme;
- La limitation du nombre d'actions possibles pour un contrat donné.

En ce qui concerne les revenus, la sélection d'un niveau de paiement insuffisant entraînera un manque d'effet réel sur les revenus agricoles, et donc une participation moindre et des résultats environnementaux allant de pair. À cet égard, les crédits d'impôt semblent à l'occasion ne pas fournir un incitatif suffisant si on les compare aux paiements directs.

9.3 Bénéfices environnementaux

Les bénéfices environnementaux peuvent être chiffrés, bien que dans de nombreux cas il s'agisse d'un exercice difficile et imprécis. Belchers, Edwards et Gray⁵⁵, dans une étude présentée à la Table ronde nationale sur l'environnement et conduite sous l'égide de Canards Illimités Canada, ont produit un bilan chiffré des bénéfices environnementaux éventuels d'un programme de couvert de conservation au Canada. Il en ressort un bénéfice net positif même dans l'hypothèse de recherche pessimiste. Dans cette étude, on fixe des valeurs aux activités de pêche, de chasse, de randonnée, à la séquestration du carbone, à la baisse d'émission de GES, etc. La méthodologie de cette étude est intéressante à plusieurs égards. Canards Illimités Canada, dans une présentation suivant cette étude, évaluait le bénéfice net par hectare d'un tel programme à 115 \$ par hectare au Québec (incluant la valeur présumée des effets environnementaux positifs), cette donnée étant basée sur un versement de 80 \$/ha de compensation pour le retrait des terres.⁵⁶ Ce dédommagement nous semble par contre plutôt bas au regard des projets ontariens en cours et des dédommagements habituels pour une telle mesure dans les pays étudiés. De plus, un programme uniquement basé sur la protection ou la réhabilitation du milieu naturel ne semble pas répondre aux besoins du milieu agricole québécois. Notre problématique réside davantage dans l'introduction de pratiques susceptibles de diminuer la pollution diffuse.

Une étude semblable a été menée sur le Conservation Reserve Program en 1999. On y évaluait la possibilité de remplacer les critères d'admissibilité basés sur la fragilité du milieu par des critères liés à l'effet bénéfique potentiel du retrait de la surface. Ces effets bénéfiques ont été chiffrés, principalement dans trois catégories de la valeur récréative ajoutée : celle liée à la qualité de l'eau, celle pour la chasse et celle pour l'observation de la nature. On concluait en un bénéfice annuel du programme (pour 1992) de 464 M\$ américains, dont 348 provenaient des activités potentielles d'observation de la nature.⁵⁷ Néanmoins, ce type d'évaluation très poussée n'est pas réellement utilisé pour l'attribution des aides.

L'application d'un tel projet au Québec requiert une étude économique portant sur les bénéfices environnementaux potentiels. Cette étude devra s'appuyer sur des données documentant les effets potentiels sur l'environnement de chaque action envisagée. À cet égard, l'Institut de recherche et de développement en agroenvironnement (IRDA) déploie de remarquables efforts qui aideront les analystes à évaluer les bénéfices environnementaux potentiels.

9.4 Le choix des B&SE admissibles

Une fois le principe adopté, la sélection des B&SE admissibles à un paiement soulève de nombreuses questions, dont certaines sont évoquées ici. Gardons en tête que la latitude dans la sélection des B&SE à récompenser est grande, et qu'une juridiction donnée peut tout à loisir définir quelques actions prioritaires seulement, ou au contraire une variété étendue de celles-ci.

9.4.1 Les B&SE positifs et ceux qui consistent en la réduction d'un impact négatif

Dans le choix des B&SE à favoriser, une question centrale émerge rapidement : doit-on récompenser uniquement les services positifs rendus par l'agriculteur ou doit-on aussi supporter la diminution des impacts négatifs? Par exemple, est-il souhaitable de rétribuer un producteur pour l'inciter à diminuer son utilisation de pesticides? Par leur nature, certains B&SE sont d'emblée positifs pour l'environnement. Par exemple, la conservation d'un milieu à l'état naturel ou la création d'un milieu naturel par le retrait d'une terre de la

⁵⁵ Belchers, Edwards et Gray Analysis of Economics Instruments: Conservation Cover Incentive Program, 2001.

⁵⁶ Canards illimité, A Conservation Cover Incentive Program for Canada, presentation Power point, octobre 2001.

⁵⁷ Peter Feather, Daniel Hellerstein, and LeRoy Hansen, Economic Valuation of Environmental Benefits and the Targeting of Conservation Programs: The Case of the CRP, 1999.

production sont foncièrement positifs. La rémunération des B&SE de cette nature est envisageable d'emblée et ne semble pas poser de problème moral. Il ne reste qu'à définir les actions retenues au regard des objectifs à rencontrer. La seconde catégorie inclut les pratiques qui limitent les impacts négatifs sur l'environnement. À ce titre, le fait de considérer celles-ci comme des B&SE doit faire l'objet d'une décision réfléchie. Par exemple, le fait de diminuer l'emploi des pesticides a un effet positif sur l'environnement, mais constitue principalement la réduction d'une activité négative. Doit-on conséquemment envisager de rétribuer l'agriculteur limitant l'emploi des pesticides ou plutôt considérer qu'il ne s'agit que d'une bonne pratique dont le coût doit être supporté par l'agriculteur? Certains programmes européens étendent la rétribution pour encourager par exemple la réduction des intrants. Le Conservation Reserve Program (CSP) américain offre lui aussi un soutien à l'adoption de mesures limitant les dommages hors-site, c'est-à-dire la pollution diffuse, faits aux ressources naturelles. Par exemple, un dédommagement annuel pour plafonner l'épandage de fertilisants pourrait, dans les bassins versants où l'apport en éléments nutritifs est trop important, concourir à une baisse sensible des rejets de phosphore et d'azote.

9.4.2 Les nouveaux B&SE et ceux déjà existants

Un défi d'équité se pose quant au choix des B&SE admissibles. Se contenter de récompenser ceux qui adoptent une nouvelle pratique agroenvironnementale aurait pour conséquence de pénaliser ceux qui ont déjà implanté à leur frais des pratiques bénéfiques. Plusieurs des programmes étudiés ont intégré cette préoccupation dans l'attribution des aides. Il en est ainsi du CSP américain qui prévoit des rentes annuelles pour le maintien de pratiques existantes pouvant s'ajouter aux autres paiements. Ce programme s'adresse d'abord aux producteurs étant déjà en contrôle de la situation environnementale de leur exploitation. Mais il y a dans cette recherche d'équité des pièges à considérer. Un exemple peut être la trop grande valorisation des pratiques existantes, qui n'incite pas les participants ayant déjà fait des efforts à en faire davantage. Dans la section traitant du Environmental Stewardship, nous avons abordé ce problème relevé dans l'analyse des projets-pilotes et qui consiste pour les participants à se qualifier en effectuant le moins de changement possible.

9.4.3 Le seuil de référence

À partir de quel niveau aura-t-on recours à une rétribution continue des B&SE? Cela peut varier selon les programmes, mais l'Union européenne se positionne clairement sur le sujet : « lorsque la société souhaite que les agriculteurs fournissent un service environnemental qui va au-delà (du) niveau de base, ce service doit être acheté au moyen de mesures agroenvironnementales »⁵⁸. Comment en effet justifier l'achat continu de B&SE à des agriculteurs ne respectant pas les conditions réglementaires existantes? Selon l'Union européenne, cet espace est plutôt celui de la responsabilité individuelle ou des programmes de mise aux normes, qui sont répandus et qui maximisent l'effet réel de la réglementation. En fait, la rétribution des autres fonctions de l'agriculture ne peut être faite en théorie que « si les agriculteurs sont tenus de réaliser un niveau de performance environnementale supérieur à celui qui correspond au niveau de référence »⁵⁹, niveau pouvant correspondre aux lois en vigueur. Néanmoins, il peut exister des programmes qui dédommagent les propriétaires pour la perte des terres affectées, par exemple, aux bandes riveraines exigées par la réglementation. Près de nous, la proposition ALUS ontarienne se prononce en faveur du dédommagement dans certains cas des bandes requises par la réglementation, par exemple lorsque les bandes dépasseraient les exigences minimales. Ainsi, les bandes où tout usage agricole serait interdit (aucun pâturage, aucune circulation d'équipement de ferme, etc.) pourraient être admissibles à des paiements, même si elles sont requises par la *Loi sur les éléments nutritifs*.⁶⁰ La proposition originale de l'Environmental Stewardship Initiative, avancée par la PEI Federation of Agriculture, allait aussi dans ce sens. En effet, une rétribution pour les bandes riveraines exigées par la loi était demandée dans le cadre de cette proposition.

⁵⁸ Commission européenne, sur http://europa.eu.int/comm/agriculture/envir/index_fr.htm

⁵⁹ OCDE, Améliorer les performances environnementales de l'agriculture : choix de mesures et approches par le marché, 2001, page 41.

⁶⁰ A Proposal To Test An ALUS Concept in Norfolk County, Ontario, 2004, page 21.

Il existe des cadres théoriques pour éclairer la prise de décision en ce qui concerne la nécessité de dédommager et le seuil à partir duquel on devrait le faire. Près de nous, Jean Nolet a développé un cadre d'analyse en collaboration avec Guy Debailleul.⁶¹ Celui-ci se fonde sur un niveau de référence étant le plus sévère des deux situations suivantes : la marche courante des affaires ou la norme reconnue chez les compétiteurs. Dans cette optique, Nolet propose qu'une juridiction affermissant sa réglementation agroenvironnementale pour rejoindre celle des compétiteurs directs n'aurait pas à compenser les coûts engendrés. Par contre, une juridiction affermissant sa réglementation déjà égale ou supérieure à celle des compétiteurs devrait compenser les coûts générés pour le producteur. Ce cadre d'analyse inclut aussi les notions de prévisibilité et de raisonabilité comme critères de décision. De plus, l'adoption d'une mesure générant pour l'agriculteur un bénéfice net supérieur à celui que retire la collectivité ne saurait donner lieu à une compensation. Cela peut par exemple s'appliquer à l'emploi du labour réduit. Doit-on envisager de dédommager l'emploi de cette pratique si elle représente déjà une économie d'argent pour le producteur? Néanmoins, à la question de savoir si un dépassement volontaire des normes engendre un coût environnemental compensable, Nolet préfère ne pas s'avancer dans sa publication. En fait, c'est là le terrain de la décision politique, et cette décision est loin d'être anodine.

Résumons en prenant l'exemple de l'implantation d'une bande riveraine de 10 mètres dans un secteur où la réglementation exige 3 mètres. Dans cette optique, il y aurait lieu de calculer la superficie admissible à un dédommagement comme ayant une largeur de 7 mètres. Ce point de vue n'est pas toujours appliqué en principe. Ainsi, l'UQCN relève que certaines mesures rétribuées par l'ancien CTE français étaient déjà exigées par la réglementation. On y souligne qu'il peut exister une zone grise quant au point de référence à partir duquel les paiements sont acceptables.⁶²

Une possibilité intéressante est la fixation d'un seuil de référence uniforme requis par tous les agriculteurs : une norme d'écoconditionnalité. Une fois cette norme respectée, les pratiques supplémentaires peuvent faire l'objet de paiements. Notons toutefois qu'un tel seuil de référence, nécessairement raisonnable, ouvre la porte à une variété de paiements très importante. Il y a probablement lieu de définir un seuil pour chaque action retenue, de façon à favoriser un effort de la part des agriculteurs pour obtenir des paiements.

En terminant, soulignons que cette réflexion ne s'applique pas uniquement aux paiements directs. Prenons par exemple les échanges de crédits de compensation pour les éléments nutritifs. Afin d'éviter des paiements finançant la conformité légale, un gouvernement peut tout à loisir définir que seules les pratiques dépassant le seuil défini peuvent être comptabilisées dans les transactions entre les acteurs.

9.5 Le financement

Comme nous l'avons vu, la majorité des programmes rétribuant les B&SE sont financés par des fonds publics. Néanmoins, il existe certains systèmes, souvent gérés à l'échelle locale, où le financement de la mesure est assuré par la tarification d'un service ou la taxation d'une externalité négative. Le cas de la Ville de New York représente pour nous un exemple. Certains programmes sont aussi partiellement ou totalement financés par des organismes de conservation. Dans le cas d'un programme financé par des éco-taxes ou par la tarification d'un service, il y a lieu d'être prudent. Nous n'avons pas au Canada une longue expérience de la tarification modulée selon la consommation de certains services comme l'eau potable. Pour un pays comme la France, qui est familier depuis des décennies au principe de l'utilisateur-payeur pour cette ressource, il va sans dire que l'acceptabilité sociale de la tarification est plus grande. À ce chapitre, l'expérience ontarienne qui débute en 2005 devra être suivie de près afin de mesurer la réaction des entreprises canadiennes à l'imposition d'une forme d'éco-taxes. Déjà, les autorités ontariennes ont fortement limité l'assujettissement des exploitations agricoles à leur système de tarification de l'eau, et celles qui demeurent assujetties bénéficieront de la gratuité dans le traitement de leur demande de permis. En ce qui concerne les systèmes d'achats de crédits de compensation, le financement peut originer des acteurs assujettis à un système de droits de pollution ou

⁶¹ NOLET, Jean, DEBAILLEUL, Guy, Coûts environnementaux et compensation en agriculture : développement d'une grille d'analyse, 2005.

⁶² UQCN, La contribution du concept de multifonctionnalité à la poursuite d'objectifs de protection de l'environnement, 2002, page 8.

d'émission. En achetant des services de compensation, ces acteurs occupent le rôle joué par l'État dans les systèmes basés sur les paiements directs. Néanmoins, ces marchés sont peu développés pour l'instant.

Au Québec, il existe des organismes intéressés à investir dans des programmes de conservation, soit financièrement ou en fournissant des services professionnels. Le récent projet visant à réaliser des aménagements fauniques près des cours d'eau, parrainé par la Fondation de la faune du Québec et l'UPA, nous en fait la démonstration. La volonté de ces organismes de participer à des efforts de rétribution des B&SE devrait être évaluée.

9.6 La disponibilité géographique et les critères de sélection des projets

Il s'agit d'une composante essentielle de tout programme gouvernemental. Où le programme est-il disponible? Quel est le mode de sélection des participants? La disponibilité géographique est souvent nationale, mais parfois aussi limitée à des régions particulières, comme c'est le cas pour le CSP américain. Le financement peut être disponible. Au Québec, la mise en place restreinte d'un programme de rétribution des B&SE pourrait se faire en priorité dans les bassins versants considérés par le MDDEP comme ayant une qualité de l'eau préoccupante. Ces bassins, confrontés à une limitation de leur croissance agricole, pourraient sans doute accueillir favorablement l'expérimentation d'une nouvelle formule de rétribution permettant d'améliorer la situation environnementale et le développement durable des activités agricoles.

La sélection des projets peut se faire de différentes façons. La procédure d'appel de propositions peut faire ressortir les projets les plus susceptibles de générer des effets environnementaux bénéfiques. Une grille de pointage peut être mise sur pied comme c'est le cas en Grande-Bretagne et aux États-Unis pour les programmes EQUIP et CSP. Aux États-Unis, il est intéressant de noter l'emploi d'analyses scientifiques dans le choix des candidatures retenues pour le CRP et le CSP. Par exemple, l'accès au CSP est impossible pour les participants chez qui la qualité des sols et de l'eau est insuffisante. La qualité du sol est mesurée à l'aide du Soil Condition Index, ce qui implique des prélèvements et des analyses. La qualité de l'eau doit être conforme aux critères fixés dans le Field Office Technical Guide. En outre, des grilles visant à déterminer l'importance du gain environnemental généré par un projet sont souvent utilisées. Aux États-Unis, l'Environmental Benefits Index a été développé pour ce faire. Celui-ci constitue un indicateur complet visant à faire ressortir les projets les plus bénéfiques au meilleur coût. Le programme GreenCover canadien se fonde lui aussi sur un mécanisme semblable : les terres répondant à certains critères d'écosensibilité ont priorité dans l'attribution des fonds. En Europe, la plupart des programmes sont accessibles au plus grand nombre, et on rencontre parfois le phénomène inverse. Ainsi, les autorités ont à l'occasion du mal à recruter suffisamment de participants au regard des cibles fixées.

Si le programme mis sur pied n'a pas la volonté de rendre le financement disponible à toutes les exploitations agricoles, la question suivante se présente naturellement : doit-on favoriser les entreprises ayant une situation environnementale enviable afin de les récompenser ou sélectionner celles qui semblent avoir besoin de support pour améliorer la qualité de l'environnement?

9.7 La modulation selon le revenu ou la taille de l'entreprise et le plafonnement de l'aide

Plusieurs programmes limitent la disponibilité des aides à partir d'un certain seuil de revenu, d'unités animales ou de superficie. En Suisse, les petites entreprises sont avantagées. À l'inverse, l'absence de modulation peut faire en sorte que les entreprises se prévalant des supports soient plus grandes que la moyenne, comme cela a été le cas en France pour les CTE⁶³. Et comme les versements sont fonction de la surface engagée dans la plupart des cas, cette situation entraîne un accaparement des fonds disponibles par les plus grosses entreprises.

⁶³ MAAPAF, L'évaluation du CTE, janvier 2004.

Il est presque essentiel pour ce type de programme de fixer un plafond du montant des aides. La plupart du temps, ce plafond est fixé pour chaque entreprise : on ne permet donc pas des cas où une exploitation tirerait une forte proportion de son revenu des rentes annuelles offertes dans le cadre du programme. Le CSP américain prévoit par exemple les limites suivantes par participant : 20 000 \$US par an pour le niveau 1, 35 000 \$US pour le niveau 2 et 45 000 \$US pour le niveau 3. Occasionnellement, on peut choisir un plafond moyen. C'est le cas du CAD français qui prévoit que le financement moyen des CAD n'excédera pas 27 000 € sur 5 ans dans chaque région. Certains contrats dépassent donc ce montant, mais la moyenne est plafonnée. Ce type de plafonnement est déjà une réalité chez nous dans le domaine agroenvironnemental : Prime-Vert et le CSA prévoient tous deux une limitation annuelle du financement disponible pour chaque exploitation agricole.

9.8 Le cadre contractuel et la progression

Généralement, les programmes de rétribution des B&SE que nous avons présentés versent le financement en échange du respect de clauses contractuelles. La durée des contrats varie et peut s'étendre de 3 à 10 ans. Plusieurs programmes concluant des ententes de conservation excèdent cette durée. La plupart des contrats prévoient des clauses exigeant le remboursement des sommes versées en cas de non-respect des exigences. Nous avons vu en outre que cet engagement contractuel est utilisé à la fois pour les programmes de paiements directs et pour certains programmes basés sur des outils fiscaux. Ainsi, les participants au Programme de crédit d'impôt sur les biens-fonds riverains s'engagent à respecter l'intégrité de la bande riveraine pendant 5 ans.

Certains programmes sont caractérisés par la possibilité d'évoluer à des niveaux supérieurs, mais cette mesure est rarement employée. Ces niveaux constituent un incitatif à pousser les efforts plus loin. Ils ajoutent parfois une complexité assez importante dans la gestion du programme mais offrent l'avantage de récompenser les agriculteurs désireux d'entreprendre une démarche d'amélioration continue. Le Conservation Security Program et l'Environmental Stewardship adoptent cette approche. En outre, la plupart des programmes offrent plusieurs options d'engagement, que ce soit sur la durée du contrat ou selon des options spécifiques, soit pour les agriculteurs biologiques par exemple. De plus, la possibilité d'ajouter des actions sans pour autant accéder à un niveau supérieur est aussi employée en Finlande notamment.

Dans une étude récente, le World Wildlife Fund se prononce en faveur de l'application de niveaux dans le cadre d'une planification ferme par ferme au Canada. Le premier niveau consisterait à accompagner la ferme vers la conformité, le second s'attaquerait à plusieurs problèmes environnementaux et le troisième valoriserait financièrement les entreprises par la certification ou le marketing environnemental.⁶⁴

9.9 Le rôle des autres secteurs d'activités

Les intervenants des secteurs autres que le milieu agricole peuvent évidemment être mis à contribution dans le cadre d'un système de rétribution des B&SE. Les organismes publics chargés de l'environnement sont évidemment interpellés au premier titre et le fait qu'ils aient juridiction sur tous les secteurs d'activités peut faire en sorte que leur intervention soit nécessaire. Dans certains cas, ils peuvent même être à l'origine de la démarche. Ainsi, l'EPA américaine est l'initiatrice des systèmes d'échange de crédits de rejets pour les éléments nutritifs, car ces systèmes ne s'adressent pas exclusivement au milieu agricole. L'USDA chapeaute quant à elle les paiements directs qui s'adressent spécifiquement aux agriculteurs. Le recours à l'approche par le marché qui mettrait en relation des industries polluantes et des agriculteurs, nécessite un partenariat entre les ministères responsables de l'agriculture, de l'environnement et des ressources naturelles et du développement économique notamment.

⁶⁴ World Wildlife Fund, La planification agroenvironnementale avancée au Canada : réflexion sur les concepts, les outils et la mise en œuvre, mars 2004, page 4.

Les organismes reliés à la gestion des ressources naturelles sont parfois touchés par les systèmes de rétribution des B&SE, surtout ceux qui prévoient des paiements pour le maintien de milieux naturels comme les boisés.

9.10 Le lien avec le développement durable

En favorisant et en finançant la synergie entre l'exploitation agricole et la protection de l'environnement, la rétribution des B&SE répond à la fois à un impératif de développement et de durabilité. Dans certaines juridictions, le lien entre la production de B&SE et le développement durable de l'agriculture est établi. Par exemple, dans le cadre de la Stratégie de développement durable britannique, l'action du Department for Environment, Food and Rural Affairs est principalement orientée en deux volets. Le premier est l'élimination des subventions agricoles dommageables pour l'environnement. Le second est son intervention directe dans le cadre du England Rural Development Programme, une stratégie qui inclut les divers programmes agroenvironnementaux britanniques. Plusieurs d'entre eux sont basés sur le paiement direct continu, comme l'Environmental Stewardship.⁶⁵ L'emploi des outils de rétribution pour les B&SE s'inscrit donc aisément dans un cadre caractérisé par la promotion du développement durable. En outre, il facilite le suivi des indicateurs en fournissant des données précises sur le nombre de participants et la surface engagée pour chacune des actions retenues.

⁶⁵ The UK Government Sustainable Development Strategy, 2005, sur http://www.sustainable-development.gov.uk/documents/publications/strategy/SecFut_complete.pdf
La rétribution des biens et services environnementaux produits par l'agriculture : éléments d'analyse pour le Québec

10 Conclusion

Pour conclure, il existe un questionnement fondamental en ce qui concerne le rôle du milieu agricole face à la qualité de l'environnement : quel est le niveau minimal de B&SE qui doit être produit par les agriculteurs? Cette réflexion touche à la fois le champ de la réglementation et celui de l'écoconditionnalité. Mais un autre questionnement peut survenir : doit-on rétribuer les agriculteurs pour la production de certains de ces biens et services? Si nous choisissons de le faire, nous entrons sur le terrain de la rétribution des biens et services environnementaux.

De nombreux outils sont disponibles afin de rétribuer la production de B&SE. Plus particulièrement, le paiement direct continu a récemment pris une importance grandissante au sein des pays industrialisés. Cependant, d'autres mécanismes tels que les outils fiscaux et les systèmes marchands d'échanges de permis doivent aussi être considérés. Les outils de type marché sont par contre très embryonnaires et leur application à grande échelle n'est pas encore tout à fait au point puisqu'ils semblent plus adaptés afin de limiter la pollution que de récompenser les pratiques bénéfiques. Malgré tout, ceux-ci sont appelés à prendre de l'expansion, notamment en ce qui concerne la séquestration du carbone et à cet égard, la mise en application du Protocole de Kyoto sera d'une importance capitale.

Au Québec, la problématique environnementale, principalement celle de la pollution diffuse, est devenue une préoccupation sociale importante. Les solutions proposées pour y remédier relèvent principalement de la réglementation et de l'accompagnement des producteurs vers la conformité réglementaire. Toutefois, plusieurs pays occidentaux ont implanté des mesures incitatives de rétribution des B&SE produits par les agriculteurs. Ces outils ont pour avantage d'amener la société à considérer la contribution environnementale de l'agriculture comme une production à part entière, au même titre que la production de denrées alimentaires. Cette reconnaissance a pour conséquence de mettre à profit la relation particulière existant entre l'agriculteur et l'écosystème qui l'entoure et d'encourager les producteurs agricoles à offrir une plus grande quantité de services environnementaux. Au Canada, des pressions se font sentir de la part de certains groupes et des gouvernements de l'Ontario, de l'Île-du-Prince-Édouard, du Manitoba et de la Saskatchewan afin de mettre en place des mesures de rétribution des B&SE.

Enfin, la préoccupation des citoyens à l'égard du développement des activités agroalimentaires révèle qu'au-delà des intérêts partagés à l'endroit de la production d'aliments sains, en quantité suffisante et abordables, il existe un souci partagé pour la préservation de biens communs tels que la santé des écosystèmes et la biodiversité. En outre, dans une situation où les agriculteurs ont clairement besoin d'un support financier supplémentaire pour traverser une crise du revenu qui semble perdurer, la rétribution des biens et services environnementaux représenterait une façon de soutenir les agriculteurs tout en faisant bénéficier l'ensemble de la société d'une contrepartie environnementale appréciable.

11 Annexe

Extrait du règlement 1257/1999 de l'Union européenne concernant les programmes de soutien agroenvironnementaux

AGROENVIRONNEMENT

Article 22

Un soutien est accordé aux méthodes de production agricoles conçues pour protéger l'environnement et préserver l'espace naturel (agroenvironnement) afin de contribuer à la réalisation des objectifs communautaires en matière d'agriculture et d'environnement.

Ce soutien est destiné à encourager :

- des formes d'exploitation des terres agricoles compatibles avec la protection et l'amélioration de l'environnement, du paysage et de ses caractéristiques, des ressources naturelles, des sols et de la diversité génétique ;
- une extensification des modes d'exploitation agricoles favorables à l'environnement et la gestion des systèmes de pâturage à faible intensité ;
- la conservation d'espaces cultivés à haute valeur naturelle menacés ;
- l'entretien du paysage et des caractéristiques traditionnelles des terres agricoles ;
- la prise en compte de la planification environnementale dans la pratique agricole.

Article 23

1. Un soutien est accordé aux agriculteurs qui souscrivent des engagements agroenvironnementaux pour une durée minimale de 5 ans. Le cas échéant, une durée plus longue peut être fixée pour certains types d'engagements eu égard à leurs effets sur l'environnement.
2. Les engagements agroenvironnementaux doivent aller au-delà de la simple application des bonnes pratiques agricoles habituelles. Ceux-ci doivent offrir des services que ne peuvent fournir les autres mesures de soutien, telles que les mesures de soutien du marché ou les indemnités compensatoires.

Article 24

1. L'aide versée en contrepartie en ce qui concerne les engagements agroenvironnementaux souscrits est allouée annuellement et calculée en fonction :
 - de la perte de revenus encourue ;
 - des coûts additionnels résultant des engagements ;
 - de la nécessité de fournir une incitation financière.

Le coût des investissements non productifs nécessaires au respect des engagements peut également être pris en compte pour le calcul du niveau de l'aide annuelle.

2. Les montants annuels maximaux éligibles au titre de l'aide communautaire sont indiqués en annexe. Ceux-ci sont basés sur la zone de l'exploitation qui est couverte par les engagements agroenvironnementaux.

12 Bibliographie

- Agriculture et Agroalimentaire Canada, Examen des questions relatives aux biens et services écologiques, présentation PowerPoint, 2004.
- Agriculture et Agroalimentaire Canada, Considering Ecological Goods and Services as Part of the Evolving Agri-Environmental Policy Agenda, présentation PowerPoint, mars 2005.
- A Proposal for the Development of an Alternate Land Use Services Pilot Project in the Rural Municipality of Blanshard, août 2004.
- A Proposal To Test An ALUS Concept in Norfolk County, Ontario, 2004.
- Amber Waves, sur http://www.ers.usda.gov/AmberWaves/November03/Features/emphasis_shifts.htm
- American Farmland Trust, A National View of Agricultural Easement Programs: Profiles and Maps- Report, 1^{er} septembre 2003.
- Analysis of Economics Instruments: Conservation Cover Incentive Program, 2001.
- APAS, 2002, sur <http://www.apas.ca/index.php>
- Canadian Cattlemen Association, Review of Land Use Policies, sur <http://www.cattle.ca/BUSINESS/Environment/LandUseReport.pdf>
- Canards Illimités Canada, A Conservation Cover Incentive Program for Canada, présentation PowerPoint, octobre 2001.
- Canards Illimités Canada, communiqué de presse, 17 février 2003, sur <http://www.ducks.ca/aboutduc/news/archives/prov2003/030217.html>
- Central Science Laboratory, Evaluation of the pilot entry level Agri-Environmental Scheme, second interim report, 2003.
- Centre international Unisféra, Le paiement pour les services environnementaux : Étude et évaluation des systèmes actuels, 2004.
- Commission européenne, L'agriculture et l'environnement, sur http://www.europa.eu.int/comm/agriculture/envir/index_fr.htm#measures
- Commission européenne, résumé du règlement (CE) no 1257/1999, sur <http://www.europa.eu.int/scadplus/leg/fr/lvb/l60006.htm>
- DEFRA , Environmental Stewardship, Entry Level Stewardship Handbook, Royaume-Uni, sur <http://www.defra.gov.uk/erdp/pdfs/es/els-handbook.pdf>
- Delache, X, Multifonctionnalité de l'agriculture: cadre d'analyse et articulation avec les instruments d'intégration agriculture-environnement, 2002.
- Environmental Protection Agency, Water Quality Trading Policy, janvier 2003.
- Farm Service Agency, CRP statistics, sur <http://www.fsa.usda.gov/dafp/cepd/crp.htm>
- Feather, P. Hellerstein, D. et LeRoy H., Economic Valuation of Environmental Benefits and the Targeting of Conservation Programs: The Case of the CRP, avril 1999.
- Gerowit, Isselstein et Maggraf, Rewards for ecological goods - requirements and perspectives for agricultural land use, Université de Göttingen, 2003.
- Gillepsie, Nat, Stream Mitigation Banking: Valuable Conservation Tool, Boon for Development, or Both?, sur http://ecosystemmarketplace.net/pages/article.news.php?component_id=699&component_version_id=839&language_id=12
- Grand River Conservation Authority, sur <http://www.grandriver.ca/index/document.cfm?Sec=25&Sub1=105&Sub2=0>
- Gouin, Daniel-M. et Royer, A, La multifonctionnalité de l'agriculture: un fait historique, une base d'intervention des politiques agricoles à discuter, 2004.
- ¹ Gouvernement du Canada, Projet vert : Aller de l'avant pour contrer les changements climatiques, 2005, sur http://climatechange.gc.ca/engagements_kyoto/report_f.pdf
- Hervieu, B, La multifonctionnalité de l'agriculture: genèse et fondements d'une nouvelle approche conceptuelle de l'activité agricole.
- Institut canadien du droit et de la politique de l'environnement, Revenue Raising for Source Protection Planning-Innovative tools, mars 2004.
- Keystone Agricultural Producers, sur <http://www.kap.mb.ca/alus.htm>

King, D., et Kuch, P, Will Nutrient Credit Trading Ever Work? An Assessment of Supply and Demand Problems and Institutional Obstacles, Environmental Law Reporter, 2003.

MAAPAF, L'évaluation du CTE, janvier 2004.

MAAPAF, La nouvelle politique agricole commune (PAC) : conditionnalité 2005, Livrets 1 et 2, décembre 2004.

Manitoba, Crédit d'impôt sur les biens-fonds riverains : renseignements destinés aux contribuables.

MAPAQ, Bonnes pratiques agroenvironnementales pour votre entreprise agricole, 2001.

MAPAQ, Plan stratégique du Ministère et des organismes, 2001-2004.

MAPAQ, UPA, AAC, Suivi 2003 du Portrait agroenvironnemental des fermes du Québec, février 2005.

Mellish, T, Recognizing the Value of Canada's Natural Capital, document de travail, ministère de l'Agriculture, des Pêches et de l'Aquaculture de l'Île-du-Prince-Édouard, décembre 2004.

Ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs, Québec, sur <http://www.menv.gouv.qc.ca/biodiversite/prive/programme.htm>

Ministère de l'Agriculture et de la Foresterie, Finlande, Agri-environmental support, sur <http://www.mmm.fi/english/agriculture/environment/>

Mollard, A, Multifonctionnalité de l'agriculture et territoires : des concepts aux politiques publiques, 2003.

Mundler, Patrick, La multifonctionnalité de l'agriculture, une nouvelle façon d'appréhender le rôle de l'agriculture dans l'espace rural ?

NRCS, 2002 Farm Bill Programs, sur <http://www.nrcs.usda.gov/programs/farbill/2002/products.html>

NRCS, Conservation Security Program: Interim Final Rule and Notice, 2004.

NOLET, Jean, DEBAILLEUL, Guy, Coûts environnementaux et compensation en agriculture : développement d'une grille d'analyse, 2005.

OCDE, Améliorer les performances environnementales de l'agriculture : choix de mesures et approches par le marché, 2001.

OCDE, Multifonctionnalité, élaboration d'un cadre analytique, 2001.

OCDE, Multifonctionnalité, conséquences pour l'action publique, 2003.

Office fédéral de l'agriculture, Résumé des paiements directs versés à l'agriculture en 2004, Berne, février 2004, sur http://www.blw.admin.ch/imperia/md/content/direktzahlungen/dzueber_2004_f.pdf

OMC, Accord sur l'agriculture, annexe 2.

OMC, Notes sur les préoccupations non commerciales, communication G/AG/NG/W/36/Rev.1 présentée à l'OMC, 2000.

O'Grady, D. et Wilson, M, Phosphorus Trading in the South Nation River Watershed, Ontario, Canada.

Parminter, T. Policy Strategies for Natural Resource Management, MAF Technical Paper no 2003/1, Nouvelle-Zélande, 2003, sur <http://www.maf.govt.nz/mafnet/rural-nz/sustainable-resource-use/resource-management/policy-strategies-natural-resource-management/natural-resource-management-technical-paper-03-01.pdf>

PEI Federation of Agriculture, PEI Environmental Services Initiative, presentation PowerPoint, sur <http://www.apas.ca/modules.php?name=News&file=article&sid=327>

Plan d'action « Un environnement à valoriser » Bilan de l'an 5, 2005.

Plan nord américain de gestion de la sauvagine, À propos des habitats canadiens, 2004, sur <http://www.nawmp.ca/pdf/HabMattersF.pdf>

Randall, A, Valuing the outputs of multifunctional agriculture, European Review of Agricultural Economics, 2002.

République française, Arrêté du 30 octobre 2003 relatif aux aides accordées aux titulaires de contrats d'agriculture durable, Journal officiel de la République française #258, 7 novembre 2003.

Roger, C. Multifonctionnalité et agricultures : effet de mode ou tendance lourde?, 2003.

Saskatchewan Watershed Authority, Saskatchewan Conservation programs, mars 2003.

Scottish executive, Rural Stewardship Scheme, sur <http://www.scotland.gov.uk/Topics/Agriculture/Environment/Agrienvironment/RuralSteward/RSSLiterature>

South Nation Conservation, Clean Water Program, 2003 Annual Report, 2003.

South Nation Conservation, Clean Water Program, sur <http://www.nation.on.ca/English/clean.htm>

TRNEE (Belcher, Edwards et Gray), Conservation Cover Incentive Program Case Studies 2-Ecological Fiscal Reform and Agricultural Landscapes, 2001.

TRNEE, Vers un programme canadien d'écologisation de la fiscalité: les premiers pas, 2002, sur http://www.nrtee-trnee.ca/Publications/PDF/Report_EFR-First-Steps_F.pdf

UK Government Sustainable Development Strategy, 2005, sur http://www.sustainable-development.gov.uk/documents/publications/strategy/SecFut_complete.pdf

UPA, Actes du colloque 2003: L'agriculture, une profession aux multiples vocations, 2003.

UOCN (Bibeau, Breune), La contribution du concept de multifonctionnalité à la poursuite d'objectifs de protection de l'environnement, 2002.

UOCN (Boutin, van Kessel, Estevez), Évaluation des programmes d'aide à l'instauration de pratiques de protection des cours d'eau en milieu agricole, 2002.

US Corps of Engineers, Norfolk District, 2005, sur <http://www.nao.usace.army.mil/Regulatory/mitbanklist.html>

US Corps of Engineers, Mitigation banking applied to streams, septembre 2000, sur <http://www.hq.usace.army.mil/cepa/pubs/sep00/story3.htm>

USDA, Conservation Programs: The Case of the CRP, 1999.

USDA, The 2002 Farm Act, Provisions and Implications for Commodity Markets, 2002.

Waterloo Region, Water: ours to protect - Rural Water Quality Program, sur [http://www.region.waterloo.on.ca/web/region.nsf/0/07F44BBDF55935A85256C140048FBB6/\\$file/RWQPbrochure.pdf?openement](http://www.region.waterloo.on.ca/web/region.nsf/0/07F44BBDF55935A85256C140048FBB6/$file/RWQPbrochure.pdf?openement)

Ville d'Ottawa, Rural Water Quality Program, sur http://ottawa.ca/city_services/waterwaste/27_2_6_2_en.shtml

Westcott, Young, et Price, The 2002 Farm Act, Provisions and Implications for Commodity Markets.

Whitten, Salzman, Shelton et Proctor, Markets for ecosystem services: Applying the concepts, CSIRO, février 2003.

World Wildlife Fund, La planification agroenvironnementale avancée au Canada : réflexion sur les concepts, les outils et la mise en œuvre, mars 2004.

Zilberman, D, Environmental Services, University of California at Berkeley, 2001.

13 Acronymes

AAC	Agriculture et Agroalimentaire Canada
ALUS	Alternate Land Use Services
APAS	Agricultural Producers Association of Saskatchewan Inc.
B&SE	Biens et services environnementaux
CAD	Contrat d'agriculture durable
CCAE	Clubs-conseils en agroenvironnement
CDAQ	Conseil pour le développement de l'agriculture du Québec
CRP	Conservation Reserve Program
CSP	Conservation Security Program
CTE	Contrat Territorial d'Exploitation
DEFRA	Department for Environment, Food and Rural Affairs
EPA	Environmental Protection Agency
EQUIP	Environmental Quality Incentive Program
FADQ	La Financière agricole du Québec
FRLPP	Farm and Ranch Land Protection Program
GES	Gaz à effet de serre
GRP	Grassland Reserve Program
IRDA	Institut de recherche et de développement en agroenvironnement
KAP	Keystone Agricultural Producers
LSCD	Little Saskatchewan Conservation District
MAPAQ	Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation
MDDEP	Ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs
MRAC	Manitoba Rural Adaptation Council
NRCS	Natural Resources Conservation Service
OCDE	Organisation de coopération et de développement économique
OMC	Organisation mondiale du commerce
ONG	Organisation non gouvernementale
PAC	Politique agricole commune
PCRSRA	Programme canadien de stabilisation du revenu agricole
REA	Règlement sur les exploitations agricoles
RSS	Rural Stewardship Scheme
SEPAQ	Société des établissements de plein air du Québec
START	Strategic Transition and Agricultural Revitalization for Tomorrow
TMDL	Total Maximum Daily Load
UPA	Union des producteurs agricoles
UQCN	Union québécoise pour la conservation de la nature
USDA	United States Department of Agriculture
WHIP	Wildlife Habitat Incentive Program
WRP	Wetland Reserve Program

