

«LE BONUS MONTAGNE DE L'EUROPE : COMMENT LES COMMUNAUTÉS DE MONTAGNE ET LA GESTION DES TERRES FOURNISSENT DES EXTERNALITÉS POSITIVES ET LES POLITIQUES ET OPPORTUNITÉS ASSOCIÉES»

Mémoire sur les concepts, l'histoire du travail d'Euromontana et les recommandations stratégiques.



Conférence d'Arantzazu 14-16 octobre 2009



EUSKO JAURLARITZA
GOBIERNO VASCO

INGURUMEN, LURRALDE
PLANGINTZA, NEKAZARITZA
ETA ARRANTZA SAILA

DEPARTAMENTO DE MEDIO AMBIENTE,
PLANIFICACIÓN TERRITORIAL,
AGRICULTURA Y PESCA



COMMISSION EUROPÉENNE
DG de l'Agriculture et du Développement Rural



EUROMONTANA

Le présent document a été élaboré par Euromontana avec la contribution de Frank Gaskell, de Gérard Viatte et de Richard Robinson et en s'appuyant sur le travail accompli par Euromontana et ses partenaires dans le cadre du projet ADRD-M de la FAO.



Publication cofinancée par
LA COMMISSION EUROPÉENNE
DG de l'Agriculture et du Développement Rural



Le contenu de la présente publication relève de la seule responsabilité d'Euromontana. La Commission européenne décline toute responsabilité relativement à toute utilisation qui pourrait être faite des informations qui y sont contenues.

Rémunérer les services rendus par nos montagnes pour préserver leur richesse au bénéfice de la société Européenne



Affirmant que nos montagnes européennes sont des territoires dynamiques aujourd'hui et d'avenir pour demain, une chance pour l'Europe, nous relevons le défi de proposer des solutions qui contribuent à une meilleure valorisation des produits et services qu'elles apportent à la société. En effet, non seulement nos montagnes hébergent des ressources naturelles qui seront de plus en plus indispensables au bien-être des populations de montagne

comme de plaine, à commencer par l'eau, mais elles sont le réservoir fragile et de très haute valeur des paysages au milieu desquels touristes et résidents viennent se ressourcer, au quotidien ou le temps d'un séjour. Une biodiversité dont la valeur à long-terme est inestimable, un patrimoine culturel et architectural très riche et bien entendu des savoir-faire exclusifs, complètent cette richesse.

Nous tous qui nous réunissons à Arantzazu sommes conscients que ces valeurs sont entretenues au quotidien par les populations qui y vivent et y génèrent l'activité économique sans laquelle elles auraient déserté ces contrées plus difficiles à vivre. Les bénéfiques et services rendus à la société par les communautés de montagne sont un produit induit par cette activité économique : ce sont des « externalités » positives. Sans agriculture et sans activité forestière, point de paysages alternant prairies, forêts et sommets. Sans paysage point de tourisme. Sans activité industrielle et artisanale, pas de masse critique suffisante pour entretenir les services essentiels à la conduite des autres activités économiques et à la qualité de vie des populations.

Mais le rôle que jouent les agents socioéconomiques qui travaillent sur le terrain à la durabilité de nos sociétés est loin d'être compris et assumé par tous, et surtout dans les milieux les plus urbanisés. Considérant que, dans le contexte des démocraties participatives, la compréhension éclairée des décisions publiques joue un rôle fondamental, il est essentiel de sensibiliser les populations à l'importance des activités conduites par les populations de montagne.

Or, établir des liens entre les plaines et les montagnes et entre les régions urbanisées et les zones rurales est l'un des principaux défis qui se présentent à nous. Il est nécessaire pour cela de faire comprendre que les externalités positives sont bien souvent des biens publics pour lesquels il n'existe pas, ou pas encore de marché. Vous profitez d'un paysage sans verser le moindre euro. La production des biens publics par défaut n'est donc pas ou peu rémunérée. Comme en parallèle les coûts de production des biens marchands élaborés en montagne sont souvent plus élevés du fait de contraintes géographiques spécifiques, les producteurs sont tentés de renoncer. La rémunération des biens publics et non-marchands qu'ils produisent en parallèle est donc la voie pour assurer la prise en compte pleine et entière de ces services rendus à la société et assurer ainsi leur pérennité.

Nous savons que la chose n'est pas aisée et que de nombreux défis nous attendent sur le chemin: comment définir ces externalités d'une façon opérationnelle du point de vue des politiques? Comment leur donner une valeur, un prix? Comment construire des schémas de rémunération efficaces, attractifs et justifiables? Comment coordonner tous les acteurs impliqués? La question appelle bien évidemment à une approche intégrée et innovante du développement durable de nos montagnes.

Notre ambition à travers cette conférence a été de rassembler les experts pouvant nous appuyer dans cette réflexion et tous ceux qui, de la politique agricole commune aux initiatives privées très locales, se sont déjà lancés dans l'aventure. La politique agricole commune, notamment à travers les mesures liées au développement rural, joue un rôle central dans cette politique de rémunération. C'est la raison pour laquelle la Direction générale pour l'agriculture et le développement rural de la Commission Européenne a souhaité nous soutenir dans l'organisation de cette conférence et nous en sommes reconnaissants. En retour, nous formons le souhait que nos débats puissent contribuer, à l'avenir, à une définition toujours plus efficiente des futures politiques européennes.

Pilar Unzu, Ministre de l'Environnement, Planification Territoriale, Agriculture et pêche du Gouvernement Basque

André Marcon, Président d'EUROMONTANA

I – Le chemin montagneux menant à Arantzazu

Par Frank Gaskell

Comment expliquer la ténacité et la vigueur avec lesquelles Euromontana est revenue sur la question quelque peu ésotérique des externalités positives – ou des biens publics non marchands – que soulève la gestion des terres ?

Quelles raisons nous ont convaincus de reprendre, en 2005, ce débat obscur et de le hisser à la place qu'il occupe actuellement en tant que question revêtant peut-être une importance cruciale pour l'avenir de la politique rurale et agricole européenne et, par conséquent, pour le bien-être des populations de certaines des zones les plus fragiles d'Europe ?

Bien que la documentation théorique sur le sujet remonte à 1970 – en désignant parfois la question de la « multifonctionnalité » – ait gagné en quantité – voire en complexité – dans les années 80 et ait foisonné dans les années 90, seuls quatre documents – quatre « repères » – et la vision d'un homme ont considérablement influencé le chemin suivi par Euromontana.

1968 : L'homme et sa vision : le Plan Mansholt

En 1972 et 1973, le Néerlandais Sicco Mansholt assume les fonctions de président de la Commission européenne.

De 1958 à 1972, et de façon plus significative pour nous, il devient commissaire européen à l'Agriculture. En 1968, conscient des limites et des dangers qu'une politique fondée sur la productivité pose vis-à-vis de l'orientation de la production et de la garantie de revenus pour certains agriculteurs, Mansholt propose une série de mesures dans son « Plan Mansholt »¹. Bien que peu d'entre elles aient été adoptées, il énonce un principe et une logique en vertu desquels :

*« au sein des zones comportant des handicaps multiples, où il n'est pas possible de produire efficacement, une politique de développement rural doit être mise en œuvre afin d'empêcher l'exode rural et préserver l'espace économique, social et environnemental »*².

En 1968, il établit un lien entre la gestion des terres et le pouvoir de ses impacts indirects positifs en matière économique, sociale et environnementale .

1975 : La première directive sur l'agriculture de montagne et dans certaines zones défavorisées

En fin de compte, la philosophie Mansholt a donné naissance au premier des « quatre repères qui ont guidé et justifié les efforts d'Euromontana - **La directive 75/268 sur « l'agriculture de montagne, l'élevage de montagne et l'agriculture dans certaines zones défavorisées »**, laquelle définit les zones de montagne, les « zones moins favorisées menacées par le dépeuplement » et les « zones de petite taille comportant des handicaps spécifiques ».

1997 : Euromontana s'engage officiellement à travers une étude sur les impacts environnementaux de l'agriculture en zone de montagne

Euromontana s'est développée à partir de 1954 et la question des externalités positives a inévitablement imprégné ses discussions et appréhensions relativement à l'avenir des populations des zones de montagne. Toutefois, ce n'est qu'en 1996, date de sa constitution formelle, qu'Euromontana s'est intéressée plus précisément à la question à travers le premier projet qu'elle a pris en charge. Il s'agissait d'une étude

¹ Agriculture : les années quatre-vingt

² Cité dans « Le soutien aux exploitations agricoles des zones de montagne et des zones défavorisées » Hulot, Lorenzi et Godin EC2/93



pour la DG Environnement sur l'« **intégration des préoccupations environnementales dans l'agriculture de montagne** »³. Celle-ci a impliqué la coordination des contributions de plus de 20 spécialistes originaires de l'Europe et l'étude figure toujours parmi les traités les plus complets sur le sujet.

Ce fut au cours de ce processus que nous avons, pour la première fois, emprunté le labyrinthe des débats théoriques sur les externalités liées à la gestion des terres, lesquels se sont avérés vastes et disparates au point de s'opposer à une assimilation et, en conséquence, à un engagement cohérent et progressif d'Euromontana.

2000 : « Valoriser les aménités rurales » : une excellente publication de l'OCDE

Heureusement, en l'an 2000, notre second « repère » est apparu sous la forme d'une excellente publication de l'OCDE comprenant une série de rapports rédigés par des experts qui ont réussi l'irréalisable en recueillant et en résumant d'une façon agréable à la lecture les diverses approches relatives à l'identification et à la mesure de l'externalité. Ce texte, intitulé « Valuing Rural Amenities »⁴, passe en revue les actes d'un atelier de deux jours qui s'est déroulé en juin 2000. Il constitue à la fois une introduction concise et un vade-mecum sur le sujet. En ceci, il demeure unique. Issu d'une initiative lancée par Gérard Viatte, alors directeur de l'OCDE en charge de l'Agriculture, ce document contient un article bref mais incisif écrit par David Baldock, alors directeur adjoint de l'IPEE (Institut pour une politique européenne de l'environnement).

Le besoin de passer d'une approche académique à une approche pratique

Pour Euromontana, l'impact de cette publication a été double. Celle-ci a permis de mieux comprendre la question, mais, de notre point de vue, du fait de cette transparence, il nous est clairement apparu que les complexités érudites mais souvent byzantines des méthodes académiques possédait une application pratique très limitée. De toute évidence, ce type d'approche n'allait pas ouvrir une voie rapide à la reconnaissance et au dédommagement des communautés menacées de montagne qui continuent de veiller sur certains des paysages d'Europe les plus fragiles mais précieux.

Euromontana était convaincue qu'une approche plus simple, pertinente, pratique et schématique devait être trouvée. Et ceci demeure notre objectif : le besoin d'accomplir quelque chose de pratique, d'efficace et de simple en vue de faire face à une situation qui se détériore et de faire naître de réelles opportunités quant au développement durable.

2004 : Deux rapports directeurs importants

C'est à ce stade que les troisième et quatrième « repères » sont apparus afin de guider notre route. Ceux-ci ont pris la forme de deux documents, l'un intitulé « **Land abandonment, biodiversity and the CAP** »⁵, résultant du séminaire tenu en Lettonie les 7-8 Octobre 2004, et l'autre intitulé « **High nature value farmland – Characteristics, trends and policy challenges** (Zone agricole à haute valeur naturelle : caractéristiques, tendances et défis stratégiques) »⁶, rapport élaboré également en 2004 par l'Agence européenne de l'environnement.

Le premier s'appuie sur un document élaboré par David Baldock et ses collègues et s'avère instructif en ce qu'il s'intéresse à l'ampleur de l'abandon des terres, à la difficulté de l'identifier et de la mesurer. Le second fournit le premier exemple du type d'approche schématique pourtant réputée à laquelle nous

³ « L'intégration des préoccupations environnementales dans l'agriculture de montagne » - Étude effectuée pour la Commission européenne, Direction générale de l'Environnement, de la Sécurité Nucléaire et de la Protection Civile, Euromontana, 1997, 81p.

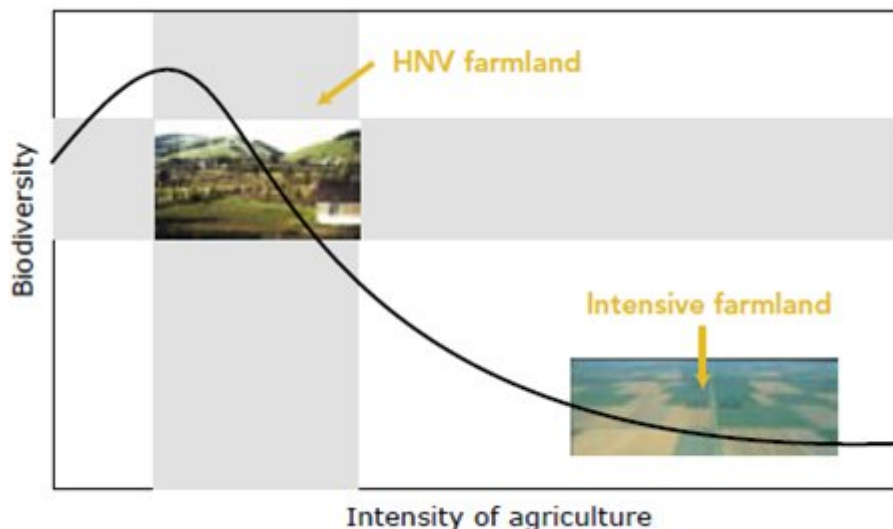
⁴ ISBN 92-64-18531-3

⁵ Abandon des Terres et Biodiversité comparativement aux 1^{er} et 2^{ème} piliers de la politique agricole commune de l'UE - résultat du séminaire, Sigulda, Lettonie, 7-8 Octobre 2004

⁶ ISBN92 9167 664 0

«Le bonus montagne de l'Europe : comment les communautés de montagne et la gestion des terres fournissent des externalités positives et les politiques et opportunités associées»
Arantzazu, 14-16 October 2009

nous intéressons. Ce rapport se révèle également intéressant en ce que l'empreinte des zones agricoles à forte valeur naturelle qu'il identifie en Europe coïncide largement avec les zones montagneuses européennes. Ici, je dois toutefois souligner qu'Euromontana a toujours émis certaines réserves concernant le concept de zones agricoles à haute valeur naturelle et ne l'a jamais officiellement consacré en tant que politique d'Euromontana. L'élément le plus frappant du rapport de l'Agence européenne de l'environnement est peut-être le graphique représenté ci-dessous qui illustre l'augmentation de la biodiversité sur les terres vierges lorsqu'elles sont cultivées extensivement – comme dans les montagnes – et comment la biodiversité diminue lorsque la culture des terres s'intensifie.



Ainsi armés, nous nous sommes rapprochés de la DG Régio qui n'a manifesté aucune opposition et a semblé partager notre intérêt quant à une approche plus pratique – mais clairement vigoureuse.

À cette époque, une approche permettant de mesurer l'impact de l'abandon des terres sur la biodiversité, la structure sociale et l'économie en identifiant les zones abandonnées et en les comparant avec des zones similaires qui n'étaient pas encore abandonnées et présentaient des caractéristiques à peu près semblables au sein de la même localité, a été discutée mais non approfondie, en raison de certaines difficultés à identifier assez précisément les terres abandonnées trouvées dans le cadre de la préparation du rapport letton. Ceci reste une possibilité intéressante si des zones abandonnées et non abandonnées, en nombre suffisant et suffisamment comparables, peuvent être identifiées afin de mener un tel projet.

2005 : le symposium de haut niveau d'Aviemore sur les politiques favorisant l'expression des potentiels des zones de montagne



Ces évolutions ayant cristallisé sa vision, Euromontana a rapidement décidé d'organiser au cours du mois de novembre 2005, à Aviemore (Écosse), un **symposium de haut niveau sur les externalités positives**, intitulé « **Les politiques favorisant l'expression des potentiels des zones de montagne et des zones très isolées d'Europe** », en ratissant large afin de garantir la participation d'experts ne manifestant pas un intérêt prononcé pour les zones de montagne. La qualité de l'événement peut être attestée par la présence du professeur Bryden, conseiller de longue date sur le Développement Rural auprès de la DG de l'Agriculture, du professeur Laurent Van Depoele, ancien directeur du Développement Rural auprès de la DG de l'Agriculture lors de la préparation de l'exposé de position ainsi que par la participation notable de Gérard Viatte, le « père » de l'OCDE et de David Baldock, désormais directeur de



l'IPEE.

Ce forum délibérément objectif a abouti à un rapport confirmant le caractère particulier des externalités produites par une agriculture extensive et, en particulier, par une agriculture de montagne. **Ce document a été remis au directeur adjoint de la DG Agriculture, Dirk Ahner et à son équipe en mars 2006** par un groupe réunissant notamment tous les participants susmentionnés.

Depuis 2006, Euromontana unit ses forces à celle de la FAO à travers le projet ADRD-M



À cette époque, la concentration des efforts d'Euromontana sur les externalités positives a transformé une initiative indépendante en un effort mené conjointement avec la FAO par l'intermédiaire de laquelle nous avons été engagés en tant que coordinateurs européens de son initiative mondiale, le projet ADRD-M (ou Agriculture et Développement Rural Durables en zones de montagne). Un élément majeur de cette évolution a consisté à développer la question de la valorisation des externalités positives des zones de montagne.

Le projet ADRD-M a finalement conduit à la remise d'un rapport intitulé « **Externalités positives des montagnes : valorisation par les politiques et les marchés** »⁷ à l'occasion de la troisième réunion du groupe d'Adelboden le 03 Octobre, 2007. Sur la base de ce document de travail, le groupe a autorisé la mise en œuvre de la seconde phase du projet ADRD-M.

Dans le cadre de cette seconde phase, Euromontana a souhaité davantage s'intéresser à une application pratique en observant la mise en œuvre dans des conditions réelles des différentes méthodes de rémunération des externalités positives. Un deuxième rapport intitulé « **Mountain development based on environmental and cultural assets** »⁸ a été remis en mars 2009. Ses résultats et recommandations ont été débattus à Vienne, au cours du mois de mai 2009, lors d'un premier séminaire consacré aux solutions en vue d'une meilleure rémunération des externalités positives dans les régions des Balkans et des Carpates.

Octobre 2009 : la conférence d'Arantzazu : viser un public plus large et s'orienter vers une mise en œuvre concrète au sein des zones de montagne européennes

L'organisation de la conférence d'Arantzazu intervient au bout d'un chemin trouvant son origine dans une initiative qui a été lancée il y a quelques années de cela, en 1968, par le commissaire européen à l'Agriculture, a été encouragée par une publication technique de l'OCDE parue en 2000, et surtout, a été soutenue - et se poursuivra avec succès - grâce au travail acharné et à l'engagement total du personnel, des membres et des partenaires d'Euromontana.

Le présent memorandum synthétise les principaux résultats et recommandations issus des récents rapports et séminaires afin de donner à tous les participants les éléments-clés aux fins d'une contribution active aux débats devant amener les communautés de montagne à élaborer des propositions constructives pour l'avenir.

⁷ Rapport élaboré par Richard Robinson pour EUROMONTANA et ADRD-M - 2007

⁸ Rapport élaboré par Richard Robinson pour EUROMONTANA et ADRD-M - 2009

II Définition des concepts

Que signifient les termes externalités, aménités, biens publics, services environnementaux ?



Externalités

Le concept d'externalité est tout d'abord un concept économique. La production ou la consommation d'un bien peut affecter des éléments extérieurs. Les externalités désignent les modifications de ces éléments (externalités de production ou externalités de consommation). Les externalités sont générées indépendamment du fait qu'elles sont ou non souhaitées. L'économie de l'environnement utilise communément ce concept puisque l'environnement se trouve beaucoup plus affecté par les activités de production. Les impacts socio-économiques peuvent également s'avérer très importants, notamment au sein des zones où l'économie agro-alimentaire prédomine, et des impacts historiques et culturels peuvent également être observés à cet égard (création d'un paysage, sauvegarde d'un savoir-faire ou de méthodes de production traditionnelles ...).

Par exemple, la pollution qu'occasionne le rejet de déchets dans les rivières par les industries ou la pollution de l'eau engendrée par l'agriculture constituent des externalités « négatives ».

La biodiversité résultant de l'entretien des haies, de la réduction de l'érosion par le boisement ou des pratiques de pâturage extensif constituent quant à elles des externalités « positives ».



Aménité

Une aménité est un bien environnemental comportant des attributs positifs qui peuvent être d'origine humaine ou naturelle. Ce terme couvre une série d'éléments plus large et ne se limite pas aux externalités positives.

Un joli paysage, l'air frais non pollué et la biodiversité constituent des aménités.



Biens publics

L'expression « bien public » est souvent employée à la place d'un « bien public pur ». Un bien public pur est un bien dont la consommation présente les caractéristiques de :

- **non-rivalité** (la consommation d'un bien par un individu n'empêche pas sa consommation par autrui ni ne diminue la quantité disponible pour autrui),
- **non-exclusion** (la fourniture d'un bien à un individu n'exclut pas autrui des avantages que ce bien procure).

Aussi s'avère-t-il très difficile ou très cher d'empêcher les individus de jouir d'un bien public pur et par conséquent, ces derniers peuvent y avoir librement accès. Or, le problème économique qu'engendrent ces caractéristiques est que le producteur d'un bien public n'est pas payé pour le produire (situation de dysfonctionnement du marché).

*«Le bonus montagne de l'Europe : comment les communautés de montagne et la gestion des terres fournissent des externalités positives et les politiques et opportunités associées»
Arantzazu, 14-16 October 2009*

L'économie de l'environnement relie souvent les externalités et aménités aux biens publics. Si nous prenons l'exemple de l'agriculture, les agriculteurs façonnent un paysage dont tout individu peut jouir mais ils ne perçoivent pas de rémunération à ce titre.

Les biens publics purs peuvent être opposés aux biens publics privés, tels qu'un fromage ou un fauteuil, dont la consommation ou l'utilisation réduit la quantité disponible pour autrui et dont l'accès peut être restreint à ceux qui sont disposés à en payer le prix.

En pratique, on peut aussi avoir des biens qui ne sont ni purement publics, ni purement privés. Les solutions visant à favoriser la fourniture de biens dépendront en conséquence de leur nature, comme nous en discutons dans la section relative à la rémunération des externalités positives.

Services environnementaux

Le service environnemental est une expression qui désigne plus spécifiquement la fourniture d'avantages environnementaux à travers des actions spécifiques liées ou non à un processus de production. Un service environnemental peut par exemple avoir pour objet l'entretien des routes forestières ou des bords de rivière. Ceci peut être accompli via une action directe et faire l'objet d'une rémunération, par exemple dans le cadre d'un contrat spécifique. Mais les services environnementaux sont aussi souvent produits en tant qu'externalité d'un processus de production. Par exemple, la pâture des moutons peut empêcher le bois de s'embraser et, en conséquence, offrir une protection contre le risque d'incendie.



III Les différentes méthodes de rémunération des externalités positives

La présente section présente l'approche théorique de la rémunération des externalités positives telles qu'analysées principalement dans le rapport 2007 Euromontana ADRD-M intitulé « Les externalités positives des montagnes : valorisation par les politiques et les marchés », élaboré par Richard Robinson.

Comme il a été expliqué dans la section consacrée aux définitions, les **externalités sont générées au cours d'un processus de production des biens, volontairement ou involontairement, mais n'influencent pas le prix du produit final**. Par exemple, dans le cas de la production ovine s'appuyant sur les pratiques pastorales employées dans la région méditerranéenne, outre la production de lait ovin, l'activité générera des externalités positives (entretien d'un paysage ouvert, prévention des incendies...). Le type d'externalités générées dépend du système de production: les pratiques autres que le pastoralisme, par exemple (p. ex. l'élevage très intensif), peuvent produire des externalités négatives (p. ex. la pollution de l'eau). Toutefois, compte tenu de la structure des marchés agricoles, s'il n'existe pas une différenciation des produits, les producteurs sont a priori « preneurs de prix » : ils doivent vendre leurs produits selon les prix du marché, quel que soit leur système de production et les coûts engagés. En d'autres termes, en l'absence de spécification, le prix d'un kilo d'agneau restera le même, qu'il provienne d'un élevage industriel ou qu'il ait été élevé dans une ferme pastorale de montagne. En conséquence, le prix P_i du produit sera identique indépendamment des externalités générées.

Internaliser la valeur des externalités positives dans les prix des produits

En raison de la prise de conscience que suscitent les préjudices subis par l'environnement et en raison des pressions exercées sur la société, il s'est produit, ces dernières années, une **internalisation de certaines externalités négatives**. C'est par exemple le cas de certains types de pollution : les industries font l'objet de pressions afin de réduire leurs émissions de gaz à effet de serre, les automobiles sont équipées de catalyseurs, les agriculteurs sont tenus de contrôler les effluents d'élevage, etc... Le terme « internalisation » est ainsi employé parce que les coûts des nouveaux équipements sont calculés et inclus dans le prix du produit final : le prix final P_f se compose de la façon suivante : $P_f = \text{prix initial de production } P_i + \text{dépenses liées aux équipements supplémentaires } C_s$. (Seule une partie des coûts associés à la pollution fait l'objet d'une internalisation : notons que si la totalité des coûts liés à la pollution était internalisée, ceci provoquerait une augmentation des prix, lesquels seraient trop élevés pour être acceptés par la société, en conséquence, seule une partie des externalités négatives est internalisée).

Dans le cas des externalités positives, les internaliser exige d'estimer leur prix P_{ep} afin de les inclure dans le prix final du produit $P_f = P_i + P_{ep}$. Certains problèmes se posent toutefois:

Identifier et justifier le lien entre les activités productives et l'externalité positive



Premièrement, **il convient de définir quelles sont les externalités positives générées par les activités concernées** (principalement l'agriculture et la foresterie). Certaines externalités positives, telles qu'un beau paysage, une faune et flore diversifiées, la prévention d'une catastrophe naturelle... sont acceptées par le consensus commun. D'autres types d'avantages suscitent toutefois davantage de débat : doit-on considérer le maintien de l'emploi et du tissu rural ou bien encore la suffisance alimentaire comme des externalités positives ? Cette question pose l'un des premiers défis liés à la question de la rémunération des externalités positives : il n'existe toujours pas d'accord général sur ce qui devrait être répertorié comme externalités positives.



Estimer la valeur des externalités positives

La seconde difficulté réside dans la **façon d'estimer la valeur des externalités positives**. Quel prix attribuer à un beau paysage ? Combien la préservation de la biodiversité coûte-t-elle ? Diverses méthodes existent. Dans les cas les plus simples, **nous pouvons évaluer le prix qu'il devrait être payé si ces externalités n'étaient pas générées**. Par exemple, dans le cas de la prévention des incendies, il est possible d'évaluer les coûts occasionnés par les incendies de forêt et la destruction de biens. En utilisant les données sur la fréquence des incendies de forêt, il est possible de parvenir à une évaluation de l'importance du pastoralisme dans la protection des forêts contre les incendies et de tarifier ce service.

D'autres méthodes permettent de **déterminer le prix que les consommateurs sont disposés à payer pour bénéficier d'externalités positives**. Toutefois, ces différentes méthodes aboutissent à des résultats différents ; en outre, il s'avère quasiment impossible d'évaluer certaines externalités, telles que la biodiversité, parce que le coût de l'extinction des espèces ne peut être estimé et parce que la biodiversité ne possède pas de valeur commerciale. Il apparaît donc qu'il n'est pas aisé d'attribuer une valeur aux externalités positives et, par conséquent, de rémunérer leurs producteurs.

Toutefois, dans les zones fragiles, et notamment dans les zones de montagne, plus que dans toute autre région, l'agriculture et la sylviculture produisent des externalités positives. Ceci tient au fait que les contraintes locales favorisent un type d'agriculture qui tend à produire des externalités positives (petites parcelles, qualité du sol ne permettant pas la culture de produits, mécanisation difficile, présence d'éléments naturels dans le paysage ...).

Ces externalités représentent non seulement un avantage pour leurs producteurs mais également pour la société en général. De plus, celles-ci résultent du travail accompli dans des conditions défavorables par rapport aux activités réalisées dans les plaines et les espaces libres. En conséquence, il est légitime de vouloir trouver des moyens de rémunérer les producteurs pour la production de ces externalités et de cette manière contribuer à leur perpétuation.

Les mécanismes du marché permettant de rémunérer la production d'externalités positives

Bien que le problème de l'évaluation de la valeur des externalités ne soit pas entièrement résolu, certains mécanismes du marché aboutissent à la rémunération de la production des externalités positives. Ces mécanismes sont de deux sortes :

1/ **Les paiements pour services environnementaux (PSE)**: les communautés contractualisent directement avec les producteurs afin de produire les services définis. Une fois qu'il a été procédé à la contractualisation des services, nous ne parlons plus d'externalités positives mais de produits. Les « plans habituels pour l'entretien du territoire » (cf projet Euromountains.net) définis dans la province de Turin constituent un exemple de ce type de PSE : Dans ce cas, l'entretien habituel (tel que l'entretien des routes ou des chemins forestiers, l'entretien des cours d'eau, les systèmes de drainage, etc.) est contractualisé avec les agriculteurs, selon un plan établi pour la zone. Ce système permet de gérer l'entretien de l'environnement efficacement et régulièrement et, en même temps, de payer le travail accompli par les agriculteurs et les exploitants forestiers.

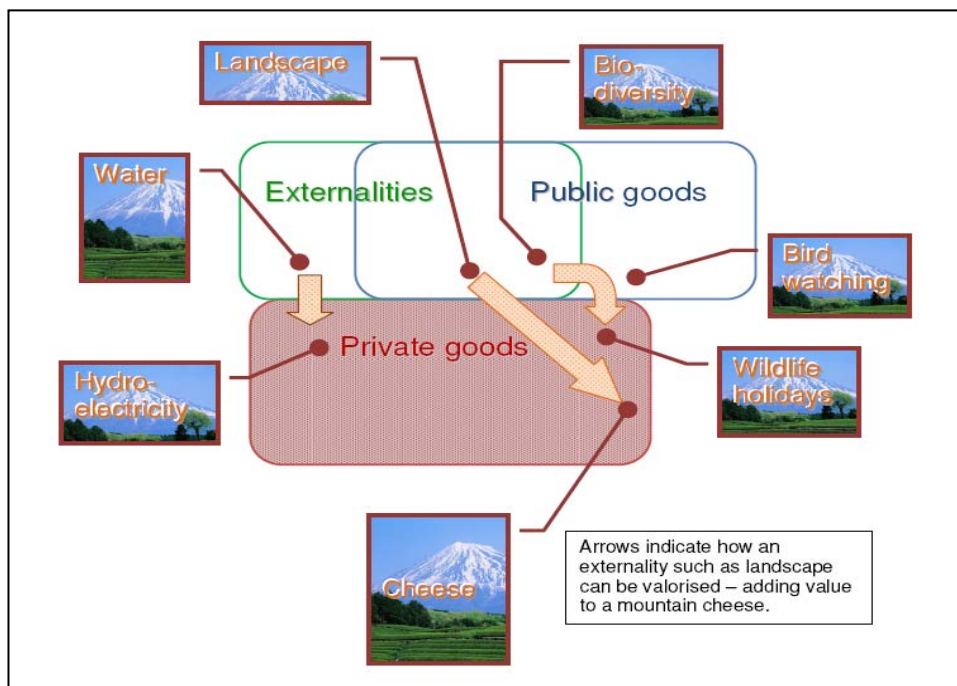
2 / **Prendre en compte le travail accompli en faveur des externalités via la valeur ajoutée d'un produit lié à l'image du territoire**. Cette prise en compte peut s'effectuer soit :

- Par la **vente d'un produit pour lequel le processus de production est associé à une image, une région et des traditions locales** (p.ex. AOP/IGP, les produits labellisés ; voir l'exemple du fromage dans le graphique ci-dessous). Les consommateurs achèteront le produit non seulement pour ses qualités intrinsèques mais également pour l'image positive qu'il véhicule (souvenirs de vacances, préservation du savoir-faire et des traditions...). Le prix P du produit permet de rémunérer un type de production qui génère des externalités positives et de la valeur ajoutée pour le territoire et le producteur.



- En vendant des produits ou services complémentaires qui permettent aux consommateurs de bénéficier directement d'externalités positives (p. ex. hébergement et petit-déjeuner à la ferme, en maison de campagne ; voir l'exemple de l'écotourisme dans le diagramme ci-dessous). Dans ce cas, ce n'est pas la vente du produit avec un processus de production produisant des externalités positives qui apporte un supplément. Le revenu permettant de rémunérer la production d'externalités positives provient de la vente d'un produit complémentaire commercialisé par le producteur.

Ces deux cas sont résumés dans le graphique suivant :



Source: Robinson, 2007

Externalité et valorisation (R. Robinson, 2007). L'exemple de la production et de la vente de fromages illustre le cas de la vente d'un produit pour lequel le processus de production est associé à une image, à une région et à des traditions locales; l'exemple de l'écotourisme correspond au cas des produits complémentaires. Celui de l'hydro-électricité peut évoquer le concept de PSE en vertu duquel des contrats sont signés avec les agriculteurs et exploitants forestiers pour l'entretien des cours d'eau.

Toutefois, les solutions permettant de rémunérer les externalités positives par le biais des mécanismes de marché ne sont pas toujours possibles : les PSE sont effectués dans de nombreuses zones peu développées et ne concernent que certains types d'externalités ; la rémunération liée à l'image de la zone demeure donc un marché de niche.

«Le bonus montagne de l'Europe : comment les communautés de montagne et la gestion des terres fournissent des externalités positives et les politiques et opportunités associées»
Arantzazu, 14-16 October 2009

Soutenir la production d'externalités positives par des paiements destinés à compenser les dysfonctionnements du marché

Le troisième type de rémunération des externalités positives est un mécanisme visant à compenser les dysfonctionnements du marché : il s'agit de systèmes de compensation prenant la forme de paiements compensatoires effectués au titre de la production des externalités positives. Les paiements concernant les ZMF (zones moins favorisées) inclus dans le pilier du développement rural de la politique agricole commune, entrent dans une certaine mesure dans cette catégorie parce **qu'ils permettent à l'agriculture de subsister dans des zones défavorisées dans lesquelles le type d'agriculture est davantage un producteur d'externalités positives**. D'autres options pourraient également être imaginées, telles que les systèmes où des acteurs percevant effectivement des avantages économiques associés à des externalités positives (p. ex. dans le secteur touristique) accorderaient des compensations aux acteurs dont les activités génèrent des externalités positives. De tels arrangements exigent, toutefois, une réflexion portant à la fois sur les systèmes possibles et leur acceptabilité par les protagonistes concernés.

Finalement, il est de l'intérêt des producteurs et de la société de promouvoir la rémunération et la production d'externalités positives par l'intermédiaire des mécanismes **no. 1 (paiements pour services environnementaux) et no. 2 (valeur ajoutée par le biais de l'image de la zone)**. En effet, ces deux méthodes offrent aux producteurs la possibilité de mieux contrôler leurs revenus et, contrairement aux paiements compensatoires, ne sont pas susceptibles de faire l'objet de discussions. Mais ces solutions ne suffisent pas toujours à préserver l'agriculture ou la silviculture. Il incombe à la société de reconnaître le rôle positif que jouent les agriculteurs et les exploitants forestiers dans la production d'externalités positives et de leur donner les moyens nécessaires pour perpétuer ces activités au sein des zones fragiles telles que les zones montagneuses.

L'intervention publique pour soutenir les biens publics

La logique de l'intervention publique devient particulièrement évidente lorsque les externalités positives produites sont des biens publics, ce qui signifie qu'elles sont bénéfiques pour tous, de telle sorte que personne n'est disposé à en payer le prix. Toutefois, lorsque la fourniture de biens publics se trouve menacée, lorsque l'activité économique qui les produit indirectement est vouée à disparaître, il devient tout à fait légitime d'utiliser les instruments d'orientation stratégique en tant que mesures destinées à inciter les producteurs à modifier leurs pratiques et à continuer de gérer la terre.



*«Le bonus montagne de l'Europe : comment les communautés de montagne et la gestion des terres fournissent des externalités positives et les politiques et opportunités associées»
Arantzazu, 14-16 October 2009*

La nécessité d'établir un niveau de référence afin de rémunérer la fourniture de services environnementaux

Une question importante qui doit être abordée lorsque l'on s'intéresse plus précisément à la rémunération des services environnementaux réside dans la nécessité de définir un niveau de référence entre les externalités positives et négatives. **Quand demander aux agriculteurs de payer la pollution dont ils sont à l'origine et quand les rémunérer lorsqu'ils mettent en œuvre des pratiques favorables à l'environnement ?** Cela ne peut être précisé qu'en définissant, dans le cadre des politiques, un niveau de référence de l'impact sur l'environnement en dessous duquel les pratiques sont considérées comme « négatives » et au dessus duquel les pratiques sont considérées comme « positives ». En ce qui concerne la politique agricole commune, cette ligne de référence est matérialisée par la réglementation relative à la pollution dont l'application est observée par l'intermédiaire de contrôles conditionnalité.

Nous pouvons considérer qu'en l'absence totale d'intervention, les agriculteurs répondant aux signaux du marché optimiseraient leurs processus de production à niveau d'avantages environnementaux inférieur à celui exigé dans le cadre de la conditionnalité. La possibilité de recevoir des paiements dans le cadre de la PAC, associée, par l'intermédiaire de la conditionnalité, à l'obligation de respecter les réglementations relatives à l'environnement, les amène à respecter un niveau de référence d'amélioration de l'environnement plus élevé. Si leurs pratiques sont inférieures au niveau de référence, ils perdent leurs aides et peuvent même payer des amendes.

A l'inverse, les décideurs politiques peuvent aussi définir une « cible environnementale » plus ambitieuse et des mesures d'incitation qui encourageront les agriculteurs à produire davantage de biens publics que ceux correspondant au niveau de référence et à atteindre ce niveau optionnel.

La conférence d'Arantzazu présentera des exemples concrets de mise en œuvre de ces différentes méthodes de rémunération des externalités positives et il y sera débattu des défis y afférents. Euromontana fournira son rapport ADRD-M 2009 décrit ci-après qui donne des exemples concrets tirés de situations réelles.





IV Vers une approche plus pratique : le développement des montagnes fondé sur les atouts culturels et environnementaux de quatre régions européennes.

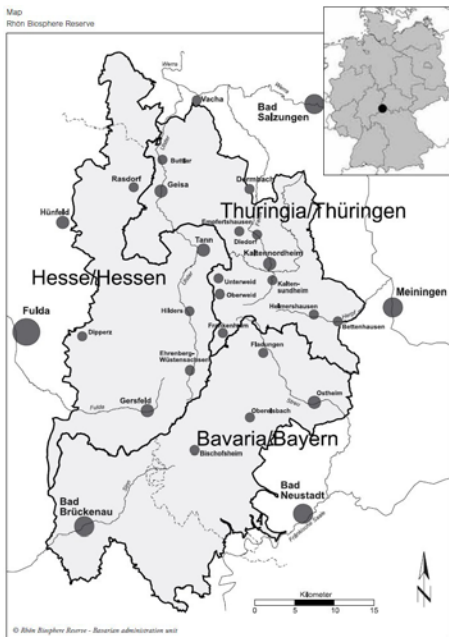
de Richard Robinson

En 2009, Euromontana et la FAO ont commandé un rapport ⁹ visant à aider **les communautés de montagne des Balkans et des Carpates à augmenter la rémunération que leur procurent les externalités positives**. Le rapport comporte quatre études de cas réalisées dans diverses parties de l'Europe : la région Rhön en Allemagne, le parc national des Cévennes en France, la communauté d'Entlebuch en Suisse et le parc national de Triglav en Slovénie. Ces régions ont été choisies car d'importantes recherches et d'autres informations y afférentes existaient déjà, et en partie, parce qu'elles constituent toutes des réserves de biosphère de l'UNESCO, c'est-à-dire des lieux d'expérimentation du développement durable. L'expérience, qu'elles offrent, revêt également une certaine pertinence à l'égard d'autres zones de montagne de l'Europe et se trouve résumée dans ce document.

L'approche générale suivie dans le cadre de la réalisation de ces études de cas a consisté à décrire les externalités environnementales et culturelles de chaque zone, puis, à identifier **qui en a bénéficié** (p.ex. les touristes) et **qui les a fournies** (p. ex. les agriculteurs). Ensuite, chaque étude a exposé **la façon dont les parties intéressées y ont pris part**, en présentant brièvement la gouvernance et les institutions impliquées. Ceci inclut la manière dont les représentants des agriculteurs, les salariés du gouvernement local et national, les détaillants et autres protagonistes communiquent et négocient. Le rapport fait état des **succès et des échecs** et identifie les **leçons générales à tirer**.

Richard Robinson présentera les résultats du rapport en tant qu'introduction à la table ronde sur la nécessité d'une approche intégrée du développement des montagnes qui se tiendra le 15 octobre à 12H15.

La réserve de biosphère de la région du RHÖN



⁹ Robinson, R. (2009). *Le développement des montagnes fondé sur les atouts culturels et environnementaux - Études de cas réalisées en Europe et propositions visant à aiguiller les projets pilotes portant sur les Balkans et les Carpates*, UN FAO/ Euromontana. http://www.euromontana.org/Doc/events/divers_seminaires_2009/SARD-M/Interim_SARD_M_report.pdf.



Cette région s'étend sur la frontière entre l'Allemagne de l'Est et de l'Ouest, ce qui explique la marginalisation dont elle a fait l'objet pendant plusieurs décennies. Le paysage, bas, sans arbre et vallonné, d'une altitude de 1 000 m approximativement, est soumis à un climat continental rigoureux. Des haies abritent et protègent les espèces traditionnelles réservées au bétail et constituent une partie importante du paysage. Le **paysage et la biodiversité qui y est associée**, sous forme d'espèces végétales et animales de la lande, **constituent tous deux les externalités positives principales produites** par ce système.

Lors de la réunification de l'Allemagne, il s'est présenté une opportunité de revitaliser la zone et, en 1991, a été créée la réserve de biosphère (RB) de la région Rhön, qui couvre 1 850 km² et rassemble 136 000 habitants. **Les principales formes de rémunération des externalités positives proviennent des paiements de la PAC ainsi que des recettes issues des produits de qualité et du tourisme.** Les agriculteurs perçoivent des paiements agro-environnementaux au titre du pâturage sur terrain libre et des paiements de base au titre de l'agriculture en zone moins favorisée. L'élevage de diverses espèces traditionnelles et la culture de divers produits ont été encouragés et font l'objet d'une commercialisation auprès des consommateurs locaux, des touristes et sur les marchés extérieurs. Le tourisme fondé sur les loisirs et le bien-être s'est développé et 70% des agriculteurs perçoivent des revenus qui y sont liés.

L'une des initiatives-clés a été la **création du label Rhön**, par l'intermédiaire duquel des produits variés sont certifiés et commercialisés. Ceci a engendré une augmentation de la demande et des prix des produits locaux qui se trouvent liés aux atouts particuliers de la région. Toutefois, le processus de développement et d'acceptation des nouvelles initiatives n'est pas simple : la région rassemble trois états fédérés, 5 circonscriptions et 75 municipalités, ainsi que de nombreux groupes d'intérêt non-gouvernementaux et autres entités. **Le succès découle d'une double approche qui fonctionne à la fois à partir des niveaux supérieurs et inférieurs.** En ce qui concerne les niveaux supérieurs, la coordination du gouvernement fédéral et local a développé avec succès une approche intersectorielle afin de créer de nouvelles opportunités fondées sur les atouts de la région. Au niveau local, les individus et groupes ont bénéficié d'une aide et de diverses facilités afin de leur permettre de développer leurs propres idées et de prendre part à des initiatives de plus grande échelle.

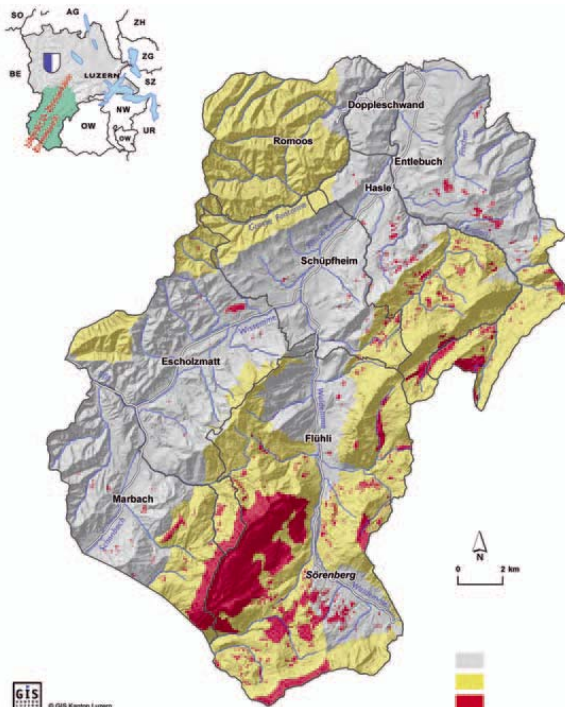
L'un des facteurs-clés venant expliquer tout ceci a été **l'existence d'un soutien et d'une coordination orchestrés par l'administration de la réserve de biosphère et associés à un financement via le programme européen LEADER.** Les résultats de l'étude montrent que de **nouveaux emplois ont été créés**, que le chômage a baissé et que la rentabilité commerciale a augmenté.

Les principales leçons à tirer de cette étude de cas sont les suivantes :

- L'initiative Rhön a été inspirée par le bouleversement économique et social qui a résulté de la réunification de l'Allemagne.
- La Rhön est une région relativement proche des marchés riches situés dans le reste de l'Allemagne et ailleurs en Europe occidentale.
- Les initiatives locales en matière de stratégie de marque sont souvent importantes, mais même celles qui connaissent un succès présentent une certaine vulnérabilité face aux forces du marché externe.
- La RB Rhön n'aurait pas connu un tel succès sans l'engagement à long-terme du gouvernement et sans une continuité au sein des structures de gouvernance.
- La coordination institutionnelle entre les états fédéraux a été essentielle parce que RB Rhön dépasse le concept de frontières administratives.
- La RB Rhön est largement reconnue pour la façon dont elle a fructueusement combiné les approches suivies mêlant à la fois les niveaux supérieurs/inférieurs (institutionnels) et inférieurs/supérieurs (participation). Lorsqu'elles sont mises en œuvre conjointement, ces approches semblent remporter un plus grand succès que celui qu'elles auraient obtenu si chacune avait été appliquée isolément.
- Des groupes d'activités synergiques (notamment, la préservation de la nature, l'agrotourisme, la production de qualité et la commercialisation directe) semblent particulièrement importants. Le groupement peut s'effectuer au niveau de la ferme, et également, entre les différents secteurs au niveau local. Les effets positifs augmentent avec le temps.

«Le bonus montagne de l'Europe : comment les communautés de montagne et la gestion des terres fournissent des externalités positives et les politiques et opportunités associées»
Arantzazu, 14-16 October 2009

La réserve de biosphère d'ENTELBUCH



Entlebuch, dont les altitudes varient entre 600 et 2 350m, s'étend sur les contreforts septentrionaux des Alpes suisses. 17,000 personnes y vivent, réparties au sein de 8 communes qui couvrent une superficie d'environ 400 km². L'économie est essentiellement agricole bien que les fermes soient de petite dimension, soient en constante diminution et que les jeunes s'installent ailleurs. Une nouvelle loi nationale visant à protéger les paysages de lande contre un changement radical a suscité des inquiétudes dans la région ; 26% de sa superficie auraient été directement concernés. Les habitants ont donc commencé à discuter de la façon dont ils pourraient améliorer les conditions sociales et économiques tout en respectant la protection du paysage.

Les externalités positives fournies localement comprennent le système agricole alpin traditionnel, les paysages libres de montagne et la biodiversité. La population locale, les visiteurs d'un jour, les touristes séjournant plus longtemps et la population suisse bénéficient tous de ces services. Après discussion et concertation avec les communautés, il a été proposé de créer une Réserve de Biosphère et la population a presque voté à l'unanimité en faveur de cette proposition lors d'un référendum local.

Le principal avantage a été le développement de la marque **Echt (authentique) Entlebuch**, laquelle est utilisée pour une vaste gamme de produits y compris les produits alimentaires, l'hébergement, les produits en bois, les restaurants et les services liés au bien-être. Cette marque locale est reconnue à l'intérieur du canton et est maintenant commercialisée plus largement.

Les gestionnaires des terres reçoivent également des paiements, similaires aux fonds européens de la PAC, afin de contribuer à la subsistance de l'agriculture alpine et de la gestion des terres en faveur de la biodiversité et du paysage.

Ces résultats ont été atteints à travers une planification minutieuse du processus permettant une interaction des entités gouvernementales et des intervenants locaux. Une approche stratégique est mise en œuvre en rassemblant les entités internationales, nationales et régionales et en donnant la parole à la population locale à ce niveau. Les informations et analyses techniques revêtent ici également de l'importance.

«Le bonus montagne de l'Europe : comment les communautés de montagne et la gestion des terres fournissent des externalités positives et les politiques et opportunités associées»
Arantzazu, 14-16 October 2009

En ce qui concerne l'aspect pratique, le système permet aux secteurs d'activité, citoyens locaux et autres protagonistes de constituer des **groupes d'intérêt spécialisés qui promeuvent leurs propres idées** et agissent sur elles. Entre les deux niveaux, l'Unité de Gestion de la Réserve de Biosphère intervient, laquelle facilite la communication et l'interaction et aide à trouver un financement. La force de cette approche tient à la mesure dans laquelle **la population locale a été habilitée à agir elle-même**.

Les principales leçons à tirer de cette étude de cas sont les suivantes :

- L'envie d'agir est née des inquiétudes suscitées par la nouvelle loi suisse portant sur la protection de la lande - ce qui a été perçu comme un bouleversement.
- Un individu a pris les commandes afin de faire démarrer les discussions ; ce qui a, par la suite, conduit à la participation de la communauté entière, selon la tradition Suisse.
- Le développement de produits et la stratégie de marque locale ont été couronnés de succès.
- Les secteurs primaire (utilisation des terres), secondaire (traitement) et tertiaire (tourisme/vente au détail) travaillent ensemble, de façon intégrée, afin de créer localement de la valeur ajoutée.
- L'Unité de Gestion de la Réserve de Biosphère a offert des opportunités afin de permettre aux intervenants de développer leurs idées.

Le Parc national des CÉVENNES



Cette zone, qui s'étend dans le Massif central français, s'implique depuis plus d'un siècle dans le développement lié aux externalités positives de la culture, de la biodiversité, du paysage et des loisirs ruraux. À la fois parc national et réserve de biosphère, ce site, dont l'altitude est comprise entre 400 et 1 700 m, couvre une superficie d'environ 3 200 km² sur laquelle se répartissent 120 communes. **Environ 800 000 visiteurs s'y rendent chaque année**. Pendant plusieurs décennies et jusque dans les années 80, la zone était menacée de déclin en raison du dépeuplement, de l'abandon de l'agriculture et de la perte des services. Le dépeuplement n'est plus d'actualité mais les terres les moins productives sont toujours menacées d'abandon. Par conséquent, les externalités se trouvent aussi menacées, ce qui se traduit par des pertes affectant la biodiversité et le paysage, les arbres ayant remplacé la prairie après la disparition des pâturages, mais également, par une perte des opportunités en matière de loisirs.



Une série complexe de **mesures d'incitation liées à la gestion des terres a été mise à disposition conformément aux programmes européens, nationaux et régionaux**. Celles-ci ont également fait l'objet de changements incessants. Néanmoins, les revenus que les agriculteurs et autres protagonistes perçoivent de cette manière sont très importants. Dans une zone, il s'est avéré que les agriculteurs tiraient 30% de leur chiffre d'affaires et 98% de leurs revenus des ressources de la PAC et qu'environ la moitié correspondait à des paiements directs pour services environnementaux (PSE).

Françoise Sarrazin (Florac Supagro – chargée de mission auprès du parc national des Cévennes jusqu'au mois d'août 2009) présentera des exemples encourageants de mesures agro-environnementales lors de l'atelier 1 qui se déroulera le 15 octobre.

Une **série d'initiatives portant sur la commercialisation et les produits de qualité** a été prise parallèlement aux paiements fondés sur les terres. Ainsi, les bœufs et agneaux élevés en plein air, la production de fromages et le tourisme rural font tous partie des offres proposées. Les systèmes utilisés afin de produire et promouvoir ces produits varient, allant de la production de fromages d'appellation d'origine protégée à grande échelle tels que le « Pélardon » (400 producteurs) à l'élevage à très petite échelle d'agneaux en plein air (« agneaux de Parcours » – 10 producteurs) géré par une association de producteurs, bouchers et restaurateurs.

L'administration du parc national joue un rôle important dans cette activité. Elle apporte une aide aux acteurs locaux relativement aux nouvelles évolutions, fournit un financement pour certaines activités et assure la liaison avec les autres entités gouvernementales au niveau du département et de la région. Toutefois, il existe des lacunes importantes dans la mesure où ce système fonctionne mais où l'administration publique n'est pas très bien intégrée.

Les principales leçons à tirer de cette étude de cas sont les suivantes :

- Le paiement pour services environnementaux (PSE)
 - Les paiements pour services environnementaux (PSE) et les paiements concernant les zones moins favorisées participent largement aux revenus agricoles
 - Multiples, mal coordonnés, les PSE suscitent la confusion et les divergences
 - Les objectifs et règles afférents aux PSE sont souvent mal définis et n'atteignent pas toujours les objectifs environnementaux visés.
 - Des PSE correctement définis associés à des critères environnementaux clairs ne sont pas plus acceptés par les agriculteurs que les aides structurelles à l'agriculture plus imprécises
 - Une controverse demeure sur la question de savoir si les PSE doivent viser la préservation de la population rurale et de l'agriculture en général ou si les objectifs à atteindre doivent se traduire par des résultats environnementaux plus précis.
 - Les produits locaux
- Les produits locaux à valeur ajoutée, à petite échelle, sont difficiles à maintenir et à commercialiser du fait des frais d'administration et des petits volumes de vente
 - Les produits d'appellation d'origine protégée ou autres labels, à plus grande échelle, semblent être plus viables économiquement mais sont très peu liés aux externalités positives locales (culture et environnement).
 - Le développement réussi de produits locaux se fonde sur des initiatives menées par les niveaux inférieurs-supérieurs qui transcendent les secteurs.
 - Compte tenu des problèmes liés à la création de marques et d'appellations d'origine protégée vouées à prospérer économiquement, les PSE demeureront le moyen de rémunération essentiel des externalités positives.
 - La stratégie de marque locale s'est avérée être plus réalisable que l'adoption de marques et normes bien connues.

«Le bonus montagne de l'Europe : comment les communautés de montagne et la gestion des terres fournissent des externalités positives et les politiques et opportunités associées»
Arantzazu, 14-16 October 2009

- Les agences nationales, régionales et locales ne sont pas bien coordonnées et la relation entre le parc et les organisations agricoles nécessitent une amélioration.
- L'administration du parc national des Cévennes existe depuis plusieurs décennies, ce qui lui a permis de s'adapter et d'augmenter son efficacité. Elle joue un rôle essentiel en dressant une perspective intersectorielle et en collaborant avec les personnes intéressées.

Le parc national de TRIGLAV



D'une altitude allant de 170 m à 2 900 m, présentant un paysage typique des Alpes calcaires, ce parc national slovène s'étire sur la frontière italienne. 2 000 personnes vivent en haute montagne et 34 000 dans la zone plus vaste appelée la réserve de biosphère. Le parc s'étend sur une superficie totale de 850 km². Spectaculaires, le **paysage et la biodiversité** abritent des espèces végétales et animales de haute montagne mais également celles associées **aux prairies de fauche et zones boisées plus basses**. Les atouts culturels comprennent des vestiges romains et médiévaux ainsi que des particularités des 19^{ème} et 20^{ème} siècles. **Ces atouts, ainsi que les services qui permettent aux gens de les visiter, dépendent fortement de la présence de l'agriculture, de la sylviculture et des communautés de montagne reculées.** Les personnes impliquées sont les « fournisseurs » d'externalités positives. Dans cette zone, les individus qui en bénéficient sont largement les touristes – Slovènes et étrangers. Environ **2 millions de personnes visitent le parc** chaque année.

Le chômage dans le parc national de Triglav avoisinait les 7% en l'an 2000, un pourcentage inférieur à la moyenne slovène. Néanmoins, de nombreuses personnes quittent le parc pour le travail et ses zones plus reculées se dépeuplent constamment, ce qui concerne notamment les jeunes. Une étude laisse entendre qu'environ **35% des emplois de cette région peuvent être attribués aux qualités culturelles et environnementales qu'elle présente**, ce qui implique principalement la gestion des terres et les services touristiques.

L'administration du parc national joue un rôle important à l'intérieur même des frontières de ce site. Cette dernière entend mettre en contact les personnes originaires de la région du parc avec les organisations et services assumant des responsabilités géographiques plus larges, telles que l'aménagement local et l'agriculture. Elle gère également certains services touristiques directs tels que les refuges et sentiers de montagne ainsi que des services de garde forestier. Toutefois, elle ne peut intervenir dans la zone plus vaste de la réserve de biosphère où se présentent de nombreuses opportunités pour le développement durable. L'administration du parc n'est pas complètement parvenue à ce que les programmes régionaux



de planification et de gestion des terres, tels que l'agro-environnement, prennent en compte les besoins du parc. Ceci tient en partie à l'inexistence d'un **programme général pour le Parc**, bien que cette idée fasse l'objet de discussions depuis plusieurs années. Toutefois, les résidents du parc manifestent de la considération à l'égard de l'administration du parc.

Les organisations non gouvernementales jouent un rôle important à Triglav, lesquelles prennent la forme de chambres de l'agriculture, du commerce, d'associations touristiques et groupes de conservation. La population locale les apprécie vraiment et elles collaborent efficacement avec l'administration du parc afin que de nouvelles idées et initiatives voient le jour.

Les principales leçons à tirer de cette étude de cas sont les suivantes :

- L'administration du parc national joue un rôle important en aidant à trouver des fonds et en soutenant son développement
- Celle-ci mène également des actions directes afin de gérer l'environnement et de proposer des conseils, activités et hébergements touristiques.
- Le secteur touristique consolide ces services et fournit des produits innovants liés aux atouts du parc.
- Le développement d'un village intégré a été possible dans un cas de figure lié au bouleversement qu'ont fait naître les dommages occasionnés par un tremblement de terre.
- L'administration du parc national est bien considérée par la population locale
- Les ONG locales sont fortement soutenues par la population locale
- Un plan de gestion s'avère nécessaire afin de coordonner les actions des différents secteurs du gouvernement.
- Les liens entre le parc et la zone de transition de la réserve de biosphère doivent être développés.

CONCLUSIONS

Les quatre études de cas portent sur des pays qui présentent des conditions sociales, économiques et environnementales très avariées ainsi que des modes de gouvernement différents. Celles-ci varient donc inévitablement à plusieurs égards. Quelques questions communes demeurent toutefois identifiables. Le rapport complet analyse ceci en détail et émet des propositions relativement à la manière dont des projets pilotes visant à améliorer la rémunération des externalités positives doivent être développés. Les points les plus importants sont les suivants :

- **Les instruments stratégiques existants (tels que l'agroenvironnement) revêtent une grande importance** même s'ils peuvent ne pas sembler idéaux pour la localité. Ils doivent être utilisés aussi exhaustivement que possible. À long terme, **ils peuvent faire l'objet d'une amélioration.**
- **Les institutions s'avèrent rarement idéales pour répondre aux besoins locaux.** Il est habituellement nécessaire d'établir une planification impliquant les niveaux inférieurs-supérieurs afin d'améliorer la coordination locale. Les compétences des institutions doivent aussi très probablement évoluer.
- Un certain nombre d'autres facteurs doivent être pris en considération si l'objectif fixé consiste à mener à bien le processus de développement. Ceux-ci incluent la recherche de **leaders locaux**, **l'identification des bouleversements** qui encouragent les individus à essayer de nouvelles approches, le développement **d'un processus de participation exhaustif avec la population locale**, l'intérêt porté à une approche **à long terme**, **la suppression des divisions des secteurs** (p. ex. le tourisme et l'agriculture) et leur intégration, **le développement de groupes d'activités** qui se soutiennent mutuellement (p. ex. le paysage, le tourisme et la nourriture), **le développement commercial réfléchi de produits locaux et l'adaptation continue aux conditions du marché** ainsi que **les recherches et le contrôle nécessaires pour évaluer le progrès.**

V Quelles recommandations pouvons-nous tirer du travail précédent effectué sur la rémunération des externalités positives ?

Par Gérard Viatte

Le travail analytique, les études de cas et les diverses conférences soutenus par Euromontana au cours de ces dernières années ont abouti à un certain nombre de recommandations qui ont été présentées de diverses façons selon la nature des études et des conférences. Ce texte ne cite pas chacun d'entre eux séparément mais tente de faire une synthèse en suivant un plan méthodique. Il n'a pas pour objectif d'être exhaustif mais il met en exergue les éléments-clés qui pourraient contribuer aux débats que nous conduirons à Arantzazu. Le travail accompli sur des sujets similaires dans d'autres forums, tels que ceux de l'UE, de la FAO ou de l'OCDE, souvent en coopération avec Euromontana, est pris en considération lorsque ceci s'avère pertinent.

1. La nécessité de définir les concepts, la logique et d'apporter des justifications

1.1 Il est nécessaire de **définir clairement le concept d'externalité** (par exemple comme un « effet non intentionnel d'un processus de production ou de consommation sur des éléments externes ») et d'opérer une distinction entre les externalités positives et les externalités négatives (Par conséquent, la nécessité de fixer des repères ou un niveau de référence).

1.2 Il convient de définir **le type de rémunération selon que les externalités constituent des biens commerciaux ou des biens publics**, tout en admettant que cette distinction n'est pas incontestable et qu'elle peut évoluer au fil du temps. La production de biens publics constitue la justification des politiques.

1.3 **La portée et le type des externalités doivent être correctement analysés et documentés.** Si l'accent doit être mis sur les « services environnementaux », d'autres externalités, telles que les atouts culturels, les aménités ou les traits de qualité particuliers, nécessitent également d'être prises en considération

1.4 **Le rôle-clé des zones de montagne en ce qui concerne la production d'externalités positives est reconnu mais doit davantage être mis en valeur.** Il doit être précisé que les externalités fournies par les montagnes répondent à une demande sociétale pressante, à la fois localement et mondialement. Les exemples dans les domaines de l'environnement et de l'écologie (la gestion de l'eau, la biodiversité, l'atténuation du changement climatique, les énergies renouvelables, etc...), ainsi que dans les domaines de la culture, du patrimoine et de l'équilibre social doivent être davantage documentés. Ceci doit être relié au rôle général des montagnes dans un contexte de développement durable tout en prenant en compte ses trois dimensions (économiques, environnementales et sociales).

1.5 **La question de la rémunération des externalités produites doit être perçue comme une manière de consolider la base économique et sociale et d'améliorer les conditions de vie des communautés des zones de montagne**, qui font face à de sérieux handicaps et sont souvent les plus pauvres et, en même temps, comme une façon d'optimiser leur potentiel. La rémunération des externalités doit, dans la mesure du possible, comporter une « dimension pro-pauvres ».

1.6 Il s'avère nécessaire d'**identifier une large gamme d'activités de montagne qui contribuent à la fourniture d'externalités positives** (agriculture, gestion des terres, travaux d'artisanat, etc) puis d'adopter une approche intersectorielle.

2. Les principaux éléments des dispositifs de rémunération

2.1 Il est tout d'abord nécessaire de **se renseigner sur les fournisseurs et les bénéficiaires des externalités**. Une attention toute particulière devra être portée aux situations qui impliquent des fournisseurs constituant une communauté, ce qui est souvent le cas dans les zones de montagne.

2.2 **La transaction elle-même peut se dérouler par l'intermédiaire du marché, ou dans le cas de biens publics, par l'intermédiaire de politiques.** Chaque fois que ceci est possible, les externalités doivent être « internalisées » et rémunérées par l'intermédiaire du marché (tourisme, produits de niche, frais d'accès,

etc). Dans ce cas, les acteurs ainsi que le prix et autres conditions sont déterminés par le marché. Toutefois, il se peut que les politiques publiques doivent soutenir le processus de création du marché ou de fonctionnement du marché (par exemple labellisation, mécanismes de classement, infrastructure, etc).

2.3 En ce qui concerne les biens publics, les politiques doivent être développées par l'intermédiaire de paiements spécifiques ciblés et de formes d'aide non-monétaires afin de garantir une production suffisante de ces biens et services. Il est nécessaire de définir une logique d'intervention publique forte notamment afin d'établir que le niveau de biens publics exigé par la société n'aurait pas été atteint sans cette aide.

2.4 Compte tenu de la **nature intersectorielle de la plupart des externalités** (voir 1.6), **des politiques intégrées de développement rural doivent constituer le cadre principal de cette aide**. Des mesures ciblées, telles que les paiements agroenvironnementaux, constituent une évolution majeure qui peut être davantage renforcée. Les paiements doivent s'harmoniser avec la valeur sociale des biens et services et doivent être compatibles avec les normes OMC (c'est-à-dire ne pas fausser les échanges commerciaux).

2.5 Afin de justifier les paiements, **la valeur de l'externalité/du bien public doit être estimée d'une façon transparente, fiable et aussi simple que possible**, en utilisant les méthodes les plus pertinentes.

2.6 **Les coûts des transactions doivent être évalués et les mécanismes de transaction les plus efficaces doivent être trouvés.**

2.7 **Les mécanismes du marché et les paiements pour services doivent être perçus comme des mécanismes complémentaires, sous forme de synergie ajustée aux cas spécifiques.**

3. Les conditions concrètes de l'élaboration et de la mise en œuvre des dispositifs de rémunération

3.1. La condition-clé est **de s'assurer de la large participation de tous les acteurs privés et publics à tous les niveaux** (local, régional, national), notamment le secteur privé et les groupes de communauté.

3.2 À cette fin, **de nouveaux cadres institutionnels doivent être développés, notamment par l'intermédiaire de partenariats publics/privés** et par le biais d'une **meilleure coordination and coopération**. Les systèmes de communauté forts existant dans les zones de montagne doivent être utilisés et consolidés et leur capacité à valoriser les externalités doivent être renforcée. Les dispositifs de rémunération doivent être pertinents (atteindre leurs objectifs) mais également attractifs vis-à-vis des producteurs et doivent leur être correctement présentés. À cette fin, il convient de réfléchir à la communication lors de la phase d'élaboration.

3.3 **De nouvelles lois et réglementations peuvent être nécessaires à divers niveaux**, en prenant en compte des spécificités régionales et locales ainsi que le besoin d'un cadre général au niveau national ou européen. Il doit être accordé la plus grande attention aux interrelations entre les politiques.

3.4 Les mécanismes de mise en œuvre ainsi que **les systèmes de surveillance et de contrôle doivent être définis au tout début de la création d'un dispositif**. Une communication transparente doit être mise en place à tous les niveaux.

3.5 **Les programmes de renforcement des capacités doivent être développés**, notamment par le biais de la formation des acteurs privés et des communautés ainsi que des représentants des institutions en charge de la conception et de la mise en œuvre stratégiques, notamment dans les pays du Sud-Est.

3.6 **Les programmes de recherche et de développement doivent davantage se concentrer sur les aspects économiques, sociaux et environnementaux de la rémunération des externalités.**

3.7 La prise de conscience générale de la société relativement aux avantages que procurent les activités en zones de montagne doit être suscitée par des programmes généraux et spécifiques. Les producteurs doivent également prendre conscience du rôle qu'ils jouent en tant que fournisseurs de biens publics.

VI Les questions en jeu dans le cadre de la conférence d'Arantzazu

La conférence d'Arantzazu vise à traiter :



© Alain Lagrave - Bergers transhumants

- Les questions qui ont été présentées dans le présent mémorandum, lesquelles concernent la définition, la reconnaissance et la rémunération concrète des externalités positives.
- Les défis et opportunités liés à la production d'externalités positives dans les zones de montagne.

Les questions clés de la conférence seront :

- Que signifient les concepts d'externalités positives et de biens publics ? Comment peuvent-ils être mobilisés à des fins d'orientation stratégique ?
 - Comment pouvons-nous mettre en valeur l'adoption d'une approche intégrée et intersectorielle du développement des zones de montagne afin de garantir la fourniture d'externalités positives ?
 - Comment les politiques européennes et principalement la politique agricole commune soutiennent la production de biens publics ? Le cadre est-il satisfaisant et est-ce que sa mise en œuvre au niveau national, régional et local permet aux gestionnaires des terres de maintenir la production de biens publics ?
 - Quelles sont les initiatives actuelles développées dans les zones de montagne afin de rémunérer la production d'externalités positives ? Parmi elles, quelles sont celles qui dépendent des politiques publiques ? Quelles sont celles qui utilisent les instruments du marché ? Pouvons-nous identifier les vecteurs de des succès et des échecs ? Les solutions transférables ?
 - Comment les dispositifs disponibles en ce qui concerne le paiement pour services environnementaux sont-ils concrètement mis en œuvre ? Comment peuvent-ils être améliorés ?
 - Quelles sont les meilleures stratégies pour rémunérer les externalités positives en ajoutant de la valeur aux produits de montagne ? Quelles sont les spécifications ? Quels sont les choix en matière de commercialisation ?
 - Comment le changement climatique influencera-t-il la production des externalités positives ? Comment les communautés de montagne peuvent-elles transformer ce défi en opportunités en développant des stratégies appropriées d'adaptation et d'atténuation ?
 - Comment pouvons-nous faire en sorte que les producteurs prennent conscience de l'impact de leur activité sur l'environnement et du rôle qu'ils jouent en tant que fournisseurs d'externalités positives, notamment dans les pays de l'Europe de l'Est et du Sud-Est ?
 - Comment pouvons-nous mesurer et tarifier les biens publics afin de définir des politiques publiques adéquates et les instruments de marché rémunérant leur production ?
- En fin de compte, quelles recommandations pouvons-nous faire aux décideurs à différents niveaux en ce qui concerne les institutions et la gouvernance nécessaires pour garantir la production d'externalités positives ?

Le contenu des présentations et débats sera résumé dans les actes de la conférence qui seront mis à la disposition de tous les participants sous format électronique au cours des mois qui suivront la conférence.

Qui est Euromontana?

Euromontana est l'association européenne multisectorielle pour la coopération et le développement des territoires de montagne. Elle rassemble des organisations nationales et régionales de différents pays de l'Europe: agences de développement régional, collectivités territoriales, organisations agricoles, agences environnementales, organisations forestières et instituts de recherche.

La mission d'Euromontana est de promouvoir des montagnes vivantes en oeuvrant pour le développement global et durable et l'amélioration de la qualité de vie.

Pour ce faire, Euromontana facilite l'échange d'informations et d'expériences entre ces territoires à travers l'organisation de séminaires et de conférences, la réalisation et l'encadrement d'études et de projets européens et par une bonne collaboration avec les institutions européennes sur les problématiques liées à la montagne.



EUROMONTANA

Pl. du Champ du Mars 2
1050 Brussels
Belgium
Phone: +32-(0)2-280.42.83
Fax: +32-(0)2-280.42.85
Email: info@euromontana.org