

Externalités positives des montagnes:

Valorisation par les politiques et les marchés

Document de travail

pour la troisième réunion du groupe d'Adelboden

Richard Robinson



Richard Robinson Consulting
46 High Street
FORTROSE IV10 8TF
UK
+44 (0)1381 621566
info@richardrobinson.eu
www.richardrobinson.eu

Ce document de travail a été commandé par le projet « Agriculture et développement rural durables en régions de montagne (ADRD-M) » de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, en association avec Euromontana, l'association pour les territoires de montagne européens.

Ce document est une contribution au processus de développement politique associant d'autres agences – dont la Commission européenne et l'OCDE – et des ONG, notamment Euromontana.

Il a été élaboré dans le cadre d'un contrat d'études et son contenu relève de la responsabilité de son auteur.

Table des matières

Avant-propos	Error!
Bookmark not defined.	
Introduction	2
Planter le décor	Error!
Bookmark not defined.	
Le rôle des externalités des montagnes	Error!
Bookmark not defined.	
Populations et processus associés aux externalités	6
Une contribution potentielle au développement durable des montagnes...	7
Mécanismes	9
Le débat politique	9
Problèmes, recommandations, questions	11
Un nombre limité de politiques et programmes réussis	11
Environnement et culture: fortement valorisés, mais menacés.....	11
Questions économiques clés: stade de développement et réduction de la pauvreté	12
Le stade de développement d'un pays influence les valeurs et les mécanismes de valorisation.....	12
Un moyen de réduire la pauvreté.....	12
Améliorer les bénéfices issus de la valorisation des externalités positives	14
Gouvernance: une large gamme d'acteurs à tous les niveaux	18
Le secteur privé: un acteur essentiel.....	18
Participation et renforcement des capacités: deux facteurs clés pour le succès.....	Error! Bookmark not defined.
Effets des institutions et des lois sur les zones de montagne	20
Evaluation, suivi, adaptation et recherche	20
Une approche intégrée et globale du système montagnard	22
Synthèse des recommandations	24
Synthèse des questions	25
Annexe1: Témoignages et expériences	26
Externalités positives	26
Stade du développement économique et valeur des externalités positives	27
Economie et valorisation.....	28
Culture de montagne	Error!
Bookmark not defined.	
La valeur de la culture de montagne	30

Culture et valorisation.....	30
Institutions et gouvernance.....	31
Le rôle des institutions dans l'évaluation des valeurs	31
Le rôle des institutions dans la valorisation.....	32
Changements	34
Annexe 2: Définition et éléments de problématique.....	35
Externalités	35
Que voulons- nous dire ?	35
Quelles sont les externalités des montagnes ?	37
Qui est impliqué ?	39
Quelle est la valeur des externalités positives ?.....	42
Evaluation	43
Autres approches	44
Développement durable des montagnes.....	45
Besoins et enjeux	45
Le rôle des externalités positives dans le développement	45
Gouvernance.....	49
Coûts de transaction (ciblage compris).....	51
Bibliographie.....	52

Avant- propos

Le projet multi acteurs de la FAO (2005-2007) pour une agriculture et un développement rural durables en régions de montagne (ARDR-M) vise à soutenir les moyens d'existence des populations de montagne, en facilitant conception, examen, mise en œuvre et évaluation de politiques et de processus institutionnels favorisant l'ARDR en régions de montagne aux niveaux international, régional et national.

Conformément à son objectif de « **renforcement des moyens d'existence des populations de montagne par l'amélioration des politiques d'agriculture et de développement rural durables** », le programme de travail du projet s'est centré sur les trois **priorités interdépendantes** suivantes:

- **Evaluer les forces et les faiblesses des politiques de montagne**, s'agissant notamment de leurs aspects sociaux, économiques, institutionnels et environnementaux, en conformité avec les principes de l'agriculture et du développement rural durables.
- **Analyser les externalités positives et négatives des régions de montagne** à travers un examen comparé des méthodes et outils existants.
- **Renforcer les institutions locales**, en produisant des matériels de formation, en collaboration étroite avec les ONG, les associations de producteurs, les coopératives, etc.

Le projet s'appuie sur un réseau de **points focaux régionaux**, parmi lesquels **EUROMONTANA pour l'Europe**. Les points focaux facilitent le partage d'information, la communication, la coordination et le travail en réseaux avec d'autres partenaires, tout en soutenant la conception et la mise en œuvre d'activités prioritaires, à savoir la valorisation des externalités positives des régions de montagne dans le cas d'EUROMONTANA.

Le projet bénéficie également des **conseils et du soutien du groupe d'Adelboden**, créé à l'issue de la Conférence internationale sur l'ARDR en régions de montagne, organisée en juin 2002 par le Gouvernement suisse.

Les succès et les échecs des politiques ne dépendent pas uniquement des contenus de ces politiques, mais aussi du contexte dans lequel elles ont été conçues et mises en œuvre. Le projet ARDR-M accorde donc une importance particulière à l'examen des processus et des institutions associés à la formulation, la mise en œuvre et l'évaluation des politiques (soit le cadre dit « **politiques, institutions et processus - PIP** », voir FAO ARDR-M 2007).

Introduction

De nombreuses personnes connaissent les externalités positives des économies de montagne sans savoir utiliser un langage économique pour les décrire. De l'eau propre, la nature, des espaces de randonnées, des communautés et des modes de vies traditionnels – voici quelques uns des éléments les plus généralement évoqués. En termes économiques, ce sont des externalités positives. Bien qu'à première vue elles semblent tout à fait évidentes, elles jouent, en fait, un rôle complexe dans les économies locales et nationales.

Les externalités représentent, depuis au moins 20 ans, un thème récurrent dans le débat sur les politiques rurales. L'importance croissante accordée aux négociations commerciales internationales et au développement durable, au niveau mondial, leur ont par ailleurs conféré un intérêt particulier. De nombreux décideurs politiques des zones de montagne perçoivent désormais les externalités positives comme un facteur essentiel, qui ouvre des perspectives significatives pour le développement durable des montagnes.

Les zones de montagne sont soumises à des changements rapides sur les plans social, économique et environnemental. La plupart de leurs spécificités et valeurs risquent de disparaître, même si la société leur accorde une grande importance. Dans de nombreuses zones de montagne, des paysages culturels ont été mis en valeur avec toutes les externalités positives associées, comme la biodiversité ou la fourniture d'eau. Les pressions économiques et environnementales extérieures pourront toutefois déboucher sur des changements radicaux, à moins que des politiques adéquates ne soient mises en place pour assurer la continuité de la production de ces externalités. Au cœur de cette problématique, la question qui se pose est la suivante: les communautés de montagne peuvent-elles survivre, et si c'est le cas, comment ? **Les externalités positives peuvent aider les communautés à survivre; et, sans les communautés, de nombreuses externalités positives ne survivront pas.**

On dénombre toute une série d'expériences pertinentes en la matière et quelques théories sophistiquées ont été élaborées. Cela peut rendre difficile une vision d'ensemble de la situation et c'est pour éviter cet écueil que ce document ne cherchera pas à aborder tous les détails. Au contraire, **il visera plus spécifiquement les acteurs politiques qui ont la charge des questions pratiques immédiates.** Par ailleurs, ce document constitue une base de discussion, **qui appellera un débat ultérieur**, notamment à travers des questions qui ne manqueront pas d'animer la troisième réunion du groupe d'Adelboden. Il se propose d'apporter aux participants à cette réunion un panorama général des principes clés et l'état actuel des connaissances, dans différents contextes régionaux¹ et locaux.

¹ Le terme « régional » est utilisé dans ce document pour qualifier des zones comme l'Amérique centrale, l'Union Européenne, l'Hindu Kush Himalaya. Les termes « zone » et « local » sont utilisés pour qualifier des territoires spécifiques au sein des pays.

La première partie du document est consacrée à l'analyse du contexte dans lequel ces questions se posent. Il propose ensuite une identification des questions clés et formule des recommandations. Il aborde également certaines questions et ouvre certaines pistes pour de futurs champs de recherche et de développement. L'annexe 1 présente des exemples dans le monde entier, afin de souligner les liens entre la théorie et la pratique. L'annexe 2 se base sur les travaux universitaires existants pour faire un bilan de l'état actuel des connaissances sur la théorie des externalités et pour souligner le rôle que les externalités jouent dans le développement durable.

La plupart des exemples cités sont extraits d'études de cas et d'analyses réalisées par Euromontana² et par le projet de la FAO sur l'agriculture et le développement rural durables en régions de montagne (ARD-M)³. Les sources sont citées pour chacun des textes concernés.

² <http://www.euromontana.org>

³ <http://www.fao.org/sard/fr/sardm/home/index.html>

Planter le décor

Le rôle des externalités des montagnes

Les *externalités* sont définies comme des effets induits par certaines activités économiques. Elles peuvent être *positives* (prévenir des inondations) ou *néglatives* (provoquer des inondations). Il n'existe pas, a priori, de marché des externalités et elles ne peuvent donc être ni achetées ni vendues. Il est toutefois possible, pour certaines d'entre elles, de créer un marché et dans ce cas, les externalités sont *internalisées* ou *valorisées*. Cela permet de couvrir le coût des paiements pour services environnementaux (PSE: des agriculteurs sont payés pour maintenir une plaine inondable) et de développer le processus d'attribution d'une valeur ajoutée aux produits. Un paysage culturel est valorisé lorsque des images de la zone sont utilisées pour commercialiser les fromages locaux, par exemple. Le concept d'externalité est intimement lié à d'autres termes décrits dans l'encadré 1.

Les externalités sont essentielles pour les zones de montagne pour plusieurs raisons:

- Les systèmes agricoles et forestiers de faible niveau d'intensification produisant de fortes externalités positives ont davantage persisté dans les zones de montagne que dans d'autres zones.
- Les cultures et habitats traditionnels y sont plus répandus.
- Les zones de montagne ne peuvent pas être concurrentielles sur les marchés de masse, en raison des difficultés de communication qu'elles connaissent et de leur manque d'envergure commerciale.
- Les zones de montagne disposent d'un avantage concurrentiel grâce aux qualités environnementales et culturelles que leur confèrent leurs externalités positives.

Les principaux types d'externalités des montagnes sont précisés dans le tableau 1 et analysés plus en détail en page 35.

Tableau 1 – Principaux types d’externalités des montagnes

Positives	Négatives
Biodiversité	
Protection du sol et contre les inondations	Inondations et érosion/sédimentation
Approvisionnement en eau de qualité	Pollution (notamment de l’eau)
Séquestration du carbone	
Protection contre les avalanches	
Protection contre les incendies	Incendies
Paysages culturels	
Loisirs de plein air	
Communautés rurales et patrimoine culturel	Emigrations vers la pauvreté urbaine. Coûts de l’appui aux communautés de montagne non viables.

Encadré 1 - Mots

Les termes aménités, services rendus par l’écosystème, externalités et biens publics sont des mots liés mais différents.

Le terme **aménités** a été utilisé par l’OCDE (OCDE, 1999) pour qualifier les biens culturels et naturels des zones rurales. Bien qu’il décrive correctement ces ressources patrimoniales, ce terme est plus qu’insuffisant pour qualifier certaines ressources environnementales essentielles à la vie.

Le terme alternatif **services rendus par l’écosystème**, est couramment utilisé par la terminologie économique de l’environnement (Eftec, 2005). Il n’englobe pas les ressources culturelles.

Les termes **externalités et biens publics** renvoient tous deux à des définitions strictement économiques, bien que toutes les conditions soient rarement satisfaites, en pratique.

De nombreux travaux ont abordé le terme **multifonctionnalité**, en analysant les liens qui existent entre les produits et les services, et les rôles respectifs joués par les marchés et les politiques (OCDE, 2001).

Le Chapitre: que voulons-nous dire ? (p.35) souligne les relations entre certains de ces termes. Le document se tient au terme externalités, mais une grande partie du contenu peut également renvoyer aux autres termes.

Populations et processus associés aux externalités

Avant d'aborder le rôle des externalités positives dans le développement durable des montagnes, il est important d'identifier clairement **quels sont les acteurs concernés**. Les rôles respectifs des **institutions, des lois et des groupes** doivent être également précisés.

Les externalités sont produites conjointement avec d'autres produits; en conséquence, toute une série de personnes interviennent dans leur production et leur consommation. On peut distinguer trois grands groupes:

- Les bénéficiaires (d'externalités positives), comme les touristes, les utilisateurs de l'eau en aval, les consommateurs de produits alimentaires.
- Les fournisseurs (d'externalités positives), comme les agriculteurs ou d'autres habitants des montagnes.
- Les tierces parties associées à la valorisation des externalités positives, comme les opérateurs touristiques.

Un des processus qui associe ces individus est que les bénéficiaires doivent payer les fournisseurs pour les externalités positives qu'ils reçoivent⁴. Deux questions en résultent: quelle valeur les bénéficiaires accordent-ils aux externalités positives et combien cela coûte-t-il aux fournisseurs de continuer à les produire ?

Un autre processus important réside dans la façon dont les **droits de propriété** sont régis par la loi. Certaines externalités sont contrôlées à travers les droits de propriété, comme la limitation des droits à polluer, par exemple. Les externalités positives font le plus souvent l'objet de paiements. Toutefois, les droits de propriété varient d'un pays à l'autre. Dans certains pays, par exemple, la population dispose d'un droit légitime à utiliser l'espace pour les loisirs. Dans d'autres, l'usage de ces espaces doit faire l'objet d'accords volontaires avec les propriétaires et sont soumis à paiement. Dans d'autres pays encore, les droits de propriété, et notamment ceux dont bénéficient les peuples autochtones, sont mal définis, ce qui pourrait limiter le montant des paiements susceptibles de leur être alloués contre la production d'externalités positives. La distinction entre droits de propriété et incitations financières pour les externalités fait l'objet d'une analyse en page 42.

Ces processus sont souvent débattus en se référant aux individus qui y sont impliqués – bénéficiaires et fournisseurs, par exemple. Mais dans de nombreuses zones de montagne, il existe de fortes traditions **d'activités communautaires** et certaines ressources font l'objet d'une **propriété collective**. Cela peut rendre la politique d'externalités plutôt complexe, mais c'est aussi une force dont la plupart des zones non montagneuses ne bénéficie pas. Le fait que de nombreuses externalités positives soient des biens publics montre que les approches communautaires en matière de production et de consommation des externalités peuvent être particulièrement pertinentes. Les traditions communautaires constituent

⁴ Les principes associés sont décrits en page 42. Il est important de faire une distinction entre les bénéficiaires des externalités positives (comme l'environnement) et ceux qui bénéficient économiquement de la valorisation. Le terme « bénéficiaires » n'est utilisé ici que dans le premier sens.

naturellement elles mêmes des externalités positives, d'un point de vue culturel. Des expériences relatives aux droits communautaires sont décrites en page 31 et les principes qui les sous-tendent en page 49.

Le terme de **gouvernance** couvre une série de processus plus généraux qui constituent des facteurs essentiels des politiques d'externalités. Les acteurs de ces processus sont les gouvernements aux niveaux national, de la zone et au niveau local, ainsi que les ONG, les groupes relevant du secteur privé et les organisations communautaires. Ces processus s'appuient également sur la participation publique en général. Le caractère spécifique des zones de montagne, la nature des externalités qu'elles génèrent et les formes de valorisation qu'on y rencontre, montrent que la bonne gouvernance constitue un facteur essentiel pour la réussite des politiques d'externalités positives.

Une contribution potentielle au développement durable des montagnes

Partout dans le monde, les zones de montagne présentent une caractéristique commune: elles possèdent toutes un riche potentiel d'externalités positives, mais elles sont par ailleurs désavantagées par rapport aux zones de plaine. A d'autres égards, elles peuvent être très différentes les unes des autres, en fonction de la latitude et de la situation économique du pays.

Les perspectives de développement durable des montagnes sont étroitement liées aux externalités positives qu'elles génèrent, selon les quatre axes suivants:

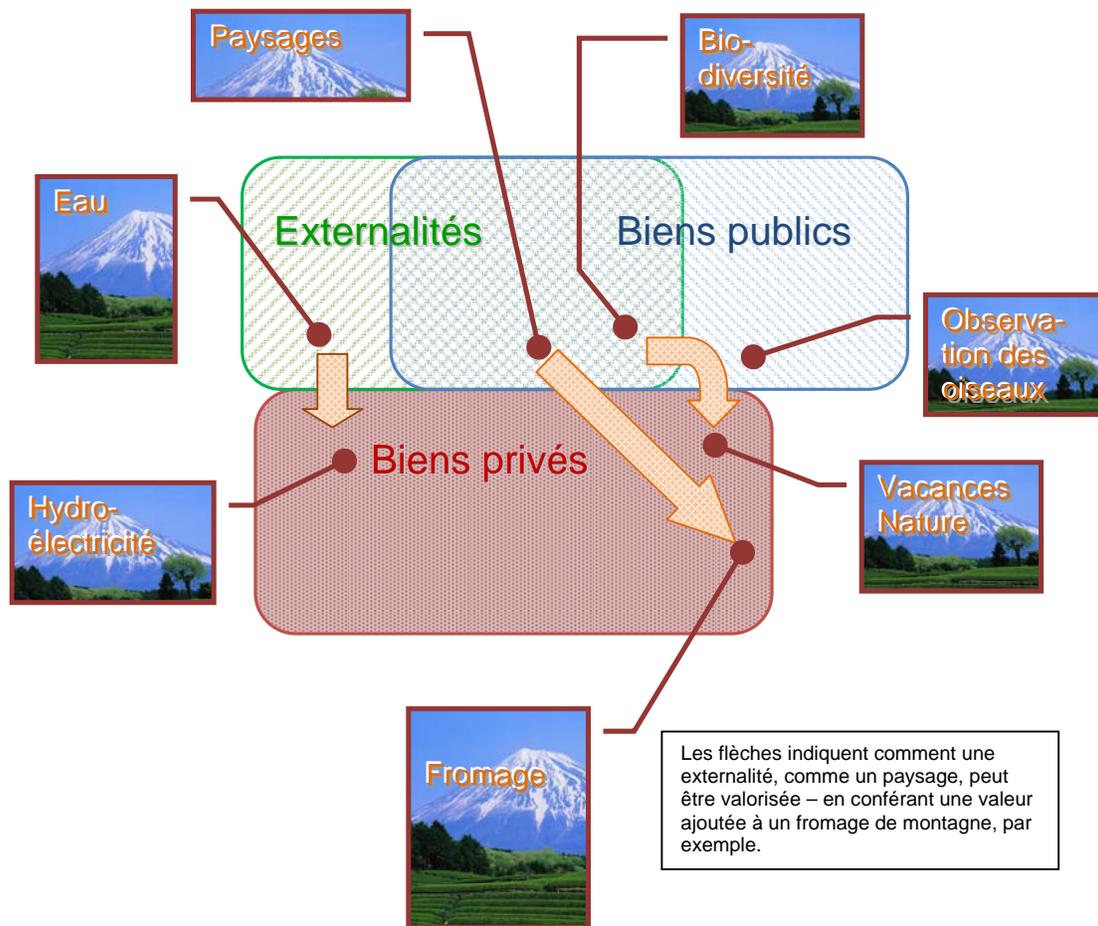
- Elles peuvent contribuer à une meilleure **gestion de l'environnement grâce aux paiements**, comme les PSE⁵, qui sont attribués en contrepartie de la production d'externalités positives.
- La valorisation des externalités positives des montagnes **confère une valeur ajoutée à ses produits**. La commercialisation, les politiques de marque et de labellisation des produits alimentaires de montagne, les produits forestiers, l'artisanat et le tourisme en sont des illustrations courantes.
- Les externalités positives contribuent à sauvegarder le **patrimoine culturel** et les savoirs locaux.
- Elles participent également au maintien de la **durabilité des communautés** en fixant et en attirant la population, en raison du haut niveau de qualité de vie qu'elles génèrent.

Ces facteurs agissent souvent en synergie. La croissance de l'activité économique, grâce à la valorisation, génère des ressources qui permettent de payer les fournisseurs de services environnementaux. Une meilleure gestion environnementale augmente la valeur de la commercialisation et des marques.

⁵ PES: paiements pour services environnementaux. Ils consistent, par exemple, à rémunérer les agriculteurs pour qu'ils continuent à pratiquer la fenaison et, ce faisant, à préserver la biodiversité dans le pré de fauche.

Une économie prospère et un investissement dans les biens publics découragent la migration des montagnes et attirent de nouveaux arrivants. Ces nouvelles populations apportent de l'emploi et des capitaux pour la valorisation et pour le développement des services environnementaux et culturels.

Figure 1 - externalités et valorisation



Si cette approche combinée réussit, c'est l'ensemble de la situation de la zone qui s'améliorera. Certains problèmes pourront toutefois persister, s'agissant notamment de la répartition de cette richesse. Les individus et les groupes les plus prospères et puissants pourraient s'emparer de ces bénéfices, laissant les pauvres dans la même situation de dénuement. En fait, si certaines externalités positives, comme l'approvisionnement en eau, étaient valorisées par l'introduction d'un paiement, les pauvres pourraient même se trouver dans une situation encore plus mauvaise. Cela s'applique autant aux populations pauvres des régions de montagne qu'à celles qui se situent hors des montagnes et qui bénéficient d'externalités positives des montagnes comme l'eau.

Les témoignages qui figurent dans ce rapport montrent que des **politiques bien conçues en matière d'externalités positives peuvent bénéficier aux populations pauvres**. A l'inverse, les politiques mal conçues et les institutions inadéquates doivent être réformées pour permettre aux populations pauvres de bénéficier des externalités positives.

Mécanismes

L'annexe de ce rapport montre que toute une série de mécanismes a été utilisée pour traduire les externalités positives en termes de développement. Les plus courants sont soulignés ci-dessous:

- Les PSE peuvent être mis en œuvre par le biais de contrats privés entre les bénéficiaires (utilisateurs d'eau, ONG environnementales) et les fournisseurs (agriculteurs, exploitants forestiers), ou encore par l'Etat, à travers des programmes publics. Il arrive quelquefois que les bénéficiaires paient directement, par litre d'eau ou chaque fois qu'ils utilisent un sentier. Dans d'autres cas, c'est un organisme intermédiaire, comme une ONG ou l'Etat, qui conclut un accord général avec les fournisseurs, pour que les bénéficiaires puissent accéder librement à la ressource, comme la biodiversité. Dans ce cas, les accords peuvent être conclus avec des fournisseurs individuels ou avec des groupes locaux comme les associations agricoles.
- La valorisation peut être mise en œuvre par des entreprises individuelles; c'est notamment le cas des agriculteurs qui mettent en place des structures d'accueil pour les touristes. Cela peut également concerner une activité communale comme la commercialisation d'une zone pour le tourisme, ou l'installation des dispositifs de transformation locale du lait pour produire du fromage. Les institutions publiques peuvent également jouer un rôle important dans ce domaine en initiant une politique de marques juridiquement protégées (produits d'origine garantie, par exemple).

Ces exemples montrent que **le secteur privé comme le secteur public** ont un rôle à jouer et qu'ils doivent agir de manière coordonnée.

Le débat politique

Au niveau mondial, les tendances politiques dominantes en matière d'externalités des montagnes et de développement sont le **développement durable** (Gardiner, 2000) et la **libéralisation du commerce international** (Organisation mondiale du commerce, 2007). Elles se reflètent dans le nouveau paradigme rural de l'OCDE, qui identifie la nécessité d'une « politique territoriale » pour se substituer aux politiques rurales sectorielles basées sur l'agriculture (OCDE, 2006). Mollard (2003) précise que les « marchés territoriaux spécifiques » sont mieux à même de fournir des externalités positives agricoles que les « marchés génériques », plus sectoriels. Il suggère que cet élément soit reflété dans les accords commerciaux.

Diverses réponses en terme politique ont été élaborées par les pays et les blocs commerciaux. Certaines sont orientées vers l'avenir et prennent en compte les changements politiques mondiaux, alors que d'autres restent axées sur le passé, ou que d'autres encore se situent dans une phase de transition avec des contradictions non résolues (Bryden et al., 2006).

Certains pays de montagne ont élaboré des politiques pour la montagne qui sont en mesure de prendre en compte les concepts et les aspirations au développement présentés dans ce document. Cependant, d'autres politiques nationales peuvent agir sur les zones de montagne et entrer en conflit avec les politiques de montagne elles-mêmes.

Problèmes, recommandations, questions

Un nombre limité de politiques et de programmes réussis

Les éléments présentés ici ont été extraits de la documentation et des études de cas existants. Il est donc clair que de nombreuses discussions et recherches ont déjà été entreprises sur les externalités positives et le développement durable des montagnes. Pourtant, le nombre de programmes réussis dans ce domaine est relativement faible.

Alors, quel est le problème ? Les pressions exercées par les politiques générales et par l'environnement sont-elles si fortes qu'elles entravent le développement des montagnes sur la base des externalités ? La compréhension des externalités positives des montagnes se limite-t-elle à quelques experts du développement enthousiastes ? Ces questions sont-elles encore trop complexes pour permettre la mise en œuvre de solutions fiables ? Ou encore, le rôle que jouent les externalités positives dans le développement durable des montagnes est-il insuffisamment reconnu dans les politiques nationales et internationales ? Ce sont les grandes questions qui se posent. Les chapitres suivants abordent également certaines autres questions plus spécifiques. Ces problèmes ont été, pour l'essentiel, soulevés à l'occasion de la consultation électronique conduite par le projet ADRD-M de la FAO en collaboration avec le Forum de la montagne (projet ADRD-M/Forum de la montagne, 2007) et certains éléments saillants de cette consultation sont mentionnés ci-dessous.

Environnement et culture: fortement valorisés mais menacés

De nombreux témoignages présentés dans ce document montrent que les aspects environnementaux et culturels des zones de montagne sont fortement valorisés par les sociétés, dans le monde entier, mais qu'ils sont soumis à des changements rapides et subissent des dommages. Les mécanismes du marché n'empêcheront pas ce déclin car il s'agit d'externalités positives (et souvent de biens publics).

Les principaux facteurs extérieurs de pression sont la concurrence économique, les politiques internationales en matière de commerce, le changement climatique et les mutations sociales. Les politiques nationales peuvent également exercer des effets pervers sur les zones de montagne. Ces influences minent les externalités positives environnementales, sociales et culturelles, réduisent leur valeur dans les sociétés et menacent la durabilité des communautés de montagne. Les recommandations formulées ci-après sont conçues pour apporter des solutions à ces problèmes.

Questions économiques clés: stade de développement et réduction de la pauvreté

Le stade de développement d'un pays influence les valeurs et les mécanismes de valorisation

Le stade de développement économique d'un pays exerce une influence sur l'importance attachée aux externalités positives et sur les mécanismes politiques destinés à les orienter. Les pays en développement envisagent de mettre davantage l'accent sur les services environnementaux, comme l'approvisionnement en eau, et de recourir à des mécanismes privés pour assurer leur gestion. Les pays développés accordent souvent une priorité importante à des « aménités » comme la biodiversité et utilisent des programmes financés par les gouvernements pour en assurer le service.

Ces deux types d'approches ne sont pas totalement distincts et il arrive par exemple que des négociations privées soient adoptées dans des pays développés ou que des programmes publics soient mis en œuvre dans certains pays en développement. La mondialisation des échanges conduit également à accorder davantage d'importance aux aménités dans les pays en développement, à travers l'écotourisme, par exemple.

L'équilibre entre la valorisation par le marché (tourisme, eau, transformation alimentaire) et les paiements pour services à travers des fonds publics/privés (comme les PES) varie entre les pays développés et les pays en développement. Les économies de montagne disposeraient sans doute d'une base plus variée et plus stable si les deux systèmes étaient combinés. Les paiements pour services peuvent aider à assurer une fourniture continue des externalités, soutenant ainsi d'autres valorisations à long terme. Ce lien est souligné dans certaines des recommandations et questions présentées ci-dessous.

Un moyen de réduire la pauvreté

La pauvreté constitue un problème dominant dans les pays en développement, mais la prospérité relative des zones de montagne constitue également un problème dans les pays développés. La distribution des richesses et du pouvoir au sein des communautés de montagne est une question dans les deux cas. Les externalités positives constituent un avantage dont les populations pauvres ont traditionnellement bénéficié sans avoir à les payer et les politiques relatives aux externalités conduisent sans doute à un aménagement des droits de propriété. Les politiques favorables aux pauvres doivent prendre en compte ces éléments. Par ailleurs, ces politiques peuvent ouvrir des opportunités économiques en faveur des pauvres, à travers les valorisations/PSE, mais elles peuvent aussi tout simplement favoriser les membres les plus riches et les plus puissants des communautés de montagne.

Bien qu'il soit évident que les pays en développement rencontrent souvent d'importants problèmes en matière de niveau de pauvreté, quelquefois qualifiés de « pauvreté absolue », le concept de pauvreté est complexe et socialement défini. Ainsi, la pauvreté relative – ou la privation – constitue également un problème dans les pays développés. C'est une question éthique, que les politiques nationales tentent de résoudre, mais c'est aussi un problème de développement. Les zones qui présentent des niveaux élevés de privation tendent à avoir des économies faibles, drainent les finances publiques, n'apportent pas de contribution significative au bien-être national et – en raison des migrations – aggravent les problèmes urbains.

Dans les pays développés, certaines zones de montagne peuvent présenter des problèmes de privation qui peuvent handicaper leur capacité à préserver la durabilité des communautés et à générer de façon continue des externalités positives qui bénéficient à l'ensemble de la société.

Recommandation – Les politiques abordant la question des externalités doivent intégrer un objectif de réduction de la pauvreté. Elles doivent également prendre en compte la question de l'équité en matière de répartition des avantages provenant des externalités positives ainsi que de la valorisation et des paiements pour services.

Toute politique (ou programme) réussie doit être conçue de telle façon qu'elle prenne compte les questions de pauvreté. Dans cette hypothèse, la réduction de la pauvreté constitue un objectif explicite dans une approche basée sur les externalités. Dans certaines zones, la faiblesse des institutions et la médiocrité de la gouvernance constituent un facteur de pauvreté. Il est essentiel d'y remédier pour parvenir à tirer parti des externalités positives.

Question – Les externalités positives peuvent-elles déclencher des actions de base en faveur des pauvres en créant des structures institutionnelles efficaces pour réduire la pauvreté ?

L'importance de la réduction de la pauvreté et le rôle que jouent les institutions pour s'attaquer à ce problème sont largement reconnus. De nombreux politiques et programmes abordent déjà cette question. L'amélioration de la fourniture d'externalités positives suppose toutefois des changements institutionnels. Dans cette hypothèse, cela est-il suffisant pour donner une impulsion nouvelle aux actions entreprises en faveur des pauvres ?

Améliorer les bénéfices issus de la valorisation des externalités positives

Les bénéficiaires paient, les fournisseurs reçoivent

Les externalités positives sont définies par la valeur qu'elles représentent pour les bénéficiaires, bien que l'on ne sache pas très précisément qui sont ces populations, ce qu'elles veulent et en quelles quantités. En cherchant à explorer cette question, on s'engage dans une jungle de théories et de méthodes économiques et on n'en est pas plus avancé. Il faut toutefois garder espoir.

Il ne devrait pas y avoir trop de problèmes lorsque des externalités positives sont utilisées pour conférer une valeur ajoutée aux produits et services des montagnes. Ce processus suppose une bonne connaissance du marché, c'est-à-dire de savoir ce que les bénéficiaires veulent. Les problèmes se posent, à l'inverse, lorsque les services environnementaux et la préservation du patrimoine culturel sont assurés par des PSE ou des programmes similaires. Dans ces cas, il faut déployer davantage d'efforts pour identifier les bénéficiaires et comprendre ce à quoi ils attribuent de la valeur. Cette information devrait constituer la base de tout programme de financement, public comme privé.

Les méthodes économiques disponibles pour y parvenir peuvent être considérées comme une boîte à outils, aucun d'entre eux n'étant définitif (voir page 43). Si elle est choisie avec soin, il y a toujours une méthode spécifiquement appropriée à la circonstance. Elles ont toutefois toutes leurs défauts et c'est pourquoi il est important d'assurer le suivi des bénéficiaires et de l'évolution de leurs valeurs, en raison notamment de la rapidité des changements.

La question de la qualité de la vie présente encore plus de difficultés, bien qu'elle soit largement reconnue comme un facteur important du développement durable des montagnes. Les outils économiques sont moins performants dans ce domaine, bien que des systèmes de modélisation permettent, à tout le moins, de comprendre quelques unes des principales influences (Bryden et al., 2006).

Enfin, la répartition des bénéfices des externalités entre les groupes sociaux est un élément extrêmement important pour la mise en œuvre des politiques en faveur des pauvres. Pour cette raison, Sayukama (2006a) souligne la nécessité d'identifier clairement qui sont les bénéficiaires des services fournis par les PSE. Dans un sens plus large, une répartition très inéquitable des bénéfices peut constituer, dans toute communauté, un obstacle fondamental au développement durable des montagnes. Les politiques doivent assister les groupes les plus pauvres de la société, ce qui suppose en premier lieu la reconnaissance de leurs besoins.

Recommandation – Connaître les bénéficiaires

Cela peut supposer une nouvelle façon de penser:

- Les bénéficiaires actuels peuvent considérer les externalités des montagnes comme des éléments tellement acquis qu'ils ne se rendent plus compte de leur importance (les utilisateurs de l'eau par exemple).

Certains d'entre eux peuvent faire partie des groupes les plus pauvres qui, au stade actuel, bénéficient gratuitement de ces services.

- Certains bénéficiaires potentiels peuvent ne pas être conscients des opportunités (les touristes, par exemple).
- Les changements et les incertitudes actuels (en terme de changement climatique, par exemple) peuvent faire apparaître de nouveaux bénéficiaires. Ce phénomène peut intervenir pendant l'élaboration d'une politique, pendant sa mise en oeuvre ou à une échéance plus lointaine (il peut s'agir des populations exposées aux risques d'inondation, par exemple).

L'évaluation constitue une partie importante de cette collecte d'informations, mais elle devrait être exploitée comme un indicateur et non pas comme un jugement définitif. Dans certains cas, les évaluations qualitatives peuvent plus fiables que les évaluations quantitatives.

L'approche la plus adéquate, dans une situation spécifique donnée, peut être choisie en fonction de son acceptabilité par les acteurs locaux. Ce n'est pas nécessairement une mauvaise chose si les techniques sont utilisées intelligemment et que leurs défauts sont connus.

Une meilleure connaissance des bénéficiaires est également liée à la nécessité d'affiner les définitions et concepts relatifs aux externalités positives, décrits ci-dessous dans le paragraphe consacré à l'évaluation.

Recommandation – Connaître les fournisseurs

La collecte d'informations est aussi importante pour les fournisseurs que pour les bénéficiaires, bien que ces informations soient plus faciles à obtenir pour les fournisseurs. Certains processus cachés peuvent toutefois masquer qui influence les externalités. Une bonne compréhension de l'environnement local et des processus sociaux est indispensable pour identifier les fournisseurs pertinents. Par exemple, une association de chasseurs peut, a priori, ne pas être le soutien le plus évident de la biodiversité; toutefois, si elle aménage une forêt pour permettre la reproduction du gibier pour la chasse, elle peut aussi apporter des avantages cachés pour certaines espèces végétales rares.

Les coûts liés aux fournisseurs représentent une question d'importance, dans la mesure où ils interviennent dans la détermination du prix minimal des externalités⁶. Si un programme de PSE n'est pas suffisamment incitatif pour couvrir les coûts des activités de gestion de la terre, les agriculteurs n'y adhéreront pas, par exemple. Par ailleurs, certains fournisseurs peuvent être pauvres et les paiements qui leur sont accordés peuvent atténuer la pauvreté.

⁶ Lorsque l'acheteur est l'Etat, les prix peuvent être maintenus au plus bas niveau, en raison de l'insuffisance du pouvoir de négociation des fournisseurs.

Lier les paiements pour services à la valorisation apportée par la valeur ajoutée

Certaines externalités positives peuvent être valorisées en conférant une valeur ajoutée à des produits comme le fromage et le tourisme. D'autres externalités peuvent être valorisées par la création d'un nouveau marché, comme c'est le cas pour l'eau. Certaines externalités positives ne se prêtent à aucune de ces approches, bien qu'elles puissent jouer un rôle essentiel pour l'environnement ou la culture en montagne, et ouvrir des perspectives de marché. Dans ce cas, des programmes spécifiques doivent être mis en place pour s'assurer que le bénéficiaire paie et que le fournisseur reçoit. Les PSE en sont des exemples classiques.

Les politiques de développement durable des montagnes qui reposent sur les seuls PSE n'exploitent pas, toutefois, toutes les potentialités des externalités. Une approche combinée est donc nécessaire, car elle permet à la fois de tirer le meilleur parti des externalités et d'accéder à un certain nombre d'autres avantages:

- Les PSE supposent une évaluation de la demande des bénéficiaires. Cette démarche est également utile pour la compréhension des marchés, dans la perspective d'autres valorisations.
- La valorisation qui confère une valeur ajoutée bénéficiera aux acteurs qui s'engagent dans des entreprises viables, comme le tourisme. D'autres communautés de montagne peuvent n'avoir que de faibles opportunités pour en bénéficier. Les PSE aident à élargir la gamme des populations de montagne qui bénéficieront des externalités positives et permettent la mise en œuvre de politiques plus favorables aux pauvres.
- Les institutions locales peuvent être associées à la fois aux PSE et à d'autres types de valorisation. Les externalités positives et négatives, les droits de propriété, la valeur ajoutée et les PSE peuvent ainsi être traitées comme des questions liées les unes aux autres.

Recommandation - Développer les paiements pour des services et la valorisation par les marchés, et s'assurer de leur mise en synergie

Chaque fois que possible, des PSE ou des programmes similaires devraient être mobilisés pour insérer les externalités positives dans le marché et assurer ainsi la durabilité de la fourniture de certains services. Cela n'implique pas nécessairement la mise en œuvre de grands programmes publics de financement. De nombreuses approches existent, partout dans le monde, pour financer les PSE dans les zones de montagne. Les PSE peuvent associer des bénéficiaires étrangers qui apportent des fonds, à travers des ONG et des agences, des bénéficiaires (et des fonds) nationaux ou encore des transferts locaux entre les prestataires du tourisme et les agriculteurs.

Tant que la source de financement est suffisamment sécurisée et basée sur la volonté de participation des bénéficiaires et des fournisseurs, il devrait être possible d'atteindre les objectifs locaux des PSE.

Les PSE ne sont probablement pas suffisants en eux-mêmes pour exploiter tout le potentiel des externalités. D'autres activités de valorisation seront sans doute nécessaires. Dans cette hypothèse, une synergie devra être trouvée entre ces deux éléments: l'information provenant des PSE pourra contribuer à la commercialisation des produits et la diffusion des marques, par exemple.

Question – Comment les secteurs public et privé peuvent-ils fonctionner ensemble ?

Ce document préconise que les PSE soient combinés avec d'autres formes de valorisation, pour que la production des externalités soit continue et qu'elle contribue au développement durable des montagnes. Il soutient également que le secteur privé joue un rôle clé dans la production et la valorisation des externalités positives. Toutefois, les différences de cultures qui existent entre les institutions publiques et le secteur privé conduiront probablement à des tensions, liées aux différences d'attitudes face aux risques, à la rapidité des réponses et au facteur temps. Quelles méthodes faut-il mobiliser pour les faire travailler ensemble ?

Les coûts de transaction des paiements pour services (les PSE, par ex.)

Les PSE et les dispositifs similaires représentent une réponse évidente à la question des externalités positives, mais leur mise en œuvre est moins claire. Les coûts de transaction⁷ représentent un problème fondamental pour le concept économique d'externalité (Hodge, 2000). Sayukama (2006b) les identifie comme un problème spécifique pour les PSE en faveur des pauvres. Bien que les coûts de base tels que l'administration des paiements soient importants, il est sans doute encore plus important de comprendre comment ces coûts correspondent aux objectifs déclarés.

En effet, un programme de PSE à faibles coûts de transaction peut dépenser l'essentiel de ses ressources dans une zone inadéquate et attribuer les paiements aux mauvaises personnes, alors qu'un programme plus attentivement ciblé peut présenter des coûts de transaction plus élevés, mais gagnera en efficacité. L'importance des coûts de transaction peut également résulter du caractère fortement participatif d'un programme ou des composantes de renforcement des capacités qu'il intègre. Dans ces cas, les coûts de transaction élevés se justifient.

Une attention particulière doit être accordée au ciblage, ce facteur étant susceptible d'améliorer les coûts de transaction. L'information sur les ressources (culturelles et environnementales) et sur les fournisseurs pourrait également être très utile; les analyses proposées par un système d'information géographique (SIG) aideront ainsi à identifier les zones prioritaires. Les coûts de transaction des dispositifs de PSE font l'objet d'une analyse plus détaillée en page 51.

⁷ Le coût de mise en place d'un contrat entre un fournisseur et un acheteur, de vérification de la fourniture du service et d'exécution du paiement, ou le coût administratif d'un programme public de financement, par exemple.

Recommandation – Evaluer l'efficacité des coûts de transaction et leur contribution au développement durable

Deux critères doivent être mobilisés pour cette évaluation: l'efficacité du budget dans l'atteinte des objectifs des PSE (ou des dispositifs similaires) et la contribution de ces paiements au développement durable des montagnes. Des approches innovantes comme l'association des populations locales aux programmes de vulgarisation et l'introduction d'incitations en faveur des communautés qui atteignent les objectifs des PSE peuvent améliorer les coûts de transaction.

Gouvernance: une large gamme d'acteurs à tous les niveaux

Le développement durable des montagnes et la production d'externalités positives subissent l'influence de chaque niveau de gouvernance. Les accords commerciaux et les traités internationaux, les lois, les politiques et les institutions locales et nationales, les communautés et institutions locales, tous jouent un rôle important à cet égard.

La diversité de la gouvernance est si forte que chaque communauté de montagne semble être différente de l'autre, ce qui rend difficile l'identification d'un quelconque principe général. Mais le facteur le plus important à comprendre est sans doute l'existence d'une « série imbriquée⁸ » d'institutions qui, dans la plupart des cas, auront un rôle à jouer dans les externalités positives et le développement des montagnes.

Le secteur privé: un acteur essentiel

Les externalités sont principalement produites par les activités du secteur privé (l'exploitation forestière et l'agriculture, par ex.). En conséquence, la production continue et croissante d'externalités positives est fortement dépendante des entreprises privées. Le secteur privé est également l'acteur principal de valorisation des externalités positives, pour générer des bénéfices sur les marchés, par exemple par la promotion des marques des produits de montagne.

Toutefois, une définition trop simpliste des liens entre les gouvernements, le secteur privé et les communautés est inadéquate pour couvrir toute la gamme des droits et activités communautaires (voir page 31). La définition du « secteur privé » doit être suffisamment souple pour inclure une série d'appartenances et de modes de gestion communautaires.

Bien que le secteur privé soit quelquefois décrit comme indépendant et lié au marché, il peut aussi être très dépendant de certains accords institutionnels. Les opportunités de promotion des marques, par exemple, sont renforcées par une législation appropriée qui ne peut être mise en place que par le gouvernement. Les changements dans les droits de propriété et dans les points de référence en matière de services environnementaux (voir page 41), très importants pour les entreprises, sont également sous le contrôle de l'Etat.

⁸ Ostrom (2003) utilise ce terme, en lien avec les systèmes communautaires.

Participation et renforcement des capacités: deux clés pour le succès

La théorie du développement préconise généralement une large participation des acteurs locaux bien que, dans la pratique, les choses soient quelquefois différentes. Néanmoins, les externalités positives sont particulièrement liées à une véritable participation, car il s'agit pour la plupart de biens publics et qu'elles sont souvent gérées collectivement. Les organisations communautaires de tous types, y compris les entreprises communautaires et les groupes de droit communautaire, doivent participer à la planification et à la production des externalités.

Les entreprises du secteur privé sont probablement les acteurs clés (foresterie, transformation, tourisme, par exemple), bien qu'elles soient généralement peu familières avec le concept de développement fondé sur les externalités. Il est important, à cet égard, d'animer et de soutenir ce secteur.

Le renforcement des capacités est un outil de développement bien connu; en l'espèce, il se réfère particulièrement aux besoins du secteur privé et à ceux relatifs aux arrangements communautaires traditionnels. Bien que ces deux éléments puissent être décrits comme étant aux deux extrémités du spectre de la propriété, chacun d'entre eux joue un rôle important dans la production et la valorisation des externalités⁹. Ces rôles ont tendance à être minimisés si on les compare à ceux que jouent les institutions et la gouvernance de niveau supérieur. De nombreux exemples cités dans ce document soulignent combien le renforcement des capacités a été essentiel pour assurer l'efficacité des politiques et programmes, et combien les institutions locales représentent une ressource importante dans les zones de montagne.

Recommandation – Assurer une large participation, en particulier du secteur privé et des groupes communautaires, et renforcer leurs capacités pour leur permettre de jouer pleinement leur rôle

Les politiques et programmes qui ne s'appuient pas sur la participation pour prendre en compte ces caractéristiques, dès la phase de planification, ne seront probablement ni efficaces à court terme ni durables à long terme. Des mesures spécifiques doivent être prises pour aider le secteur privé et les groupes communautaires à participer pleinement.

Question – Comment les politiques et les capacités des institutions peuvent-elles être renforcées pour tirer le meilleur parti des opportunités en termes d'activités communautaires ?

Les activités communautaires (collectives) constituent une partie importante de la culture de montagne. Elles sont également essentielles pour atteindre certains objectifs des externalités positives. Les institutions et les politiques sont-elles capables de tirer le meilleur parti des opportunités ? Si non, comment peuvent-elles être améliorées ?

⁹ Les groupes de droit traditionnel font partie du marché, au même titre que les autres entreprises.

Recommandation – Des efforts plus soutenus doivent être consentis pour assurer une meilleure sensibilisation du grand public et des décideurs politiques à la valeur et aux besoins des zones de montagne

La participation n'est pas seulement importante en tant qu'activité interne au sein des zones de montagne. La reconnaissance et la valorisation des externalités positives dépendent aussi de la participation de la population, à l'échelle plus vaste de la société. Ce faisant, elles identifieront peut-être mieux les avantages que leur procurent des zones de montagne ainsi que leurs besoins. Les problèmes liés au déficit de sensibilisation sur les questions de montagnes ont été soulevés au cours de la consultation électronique sur les montagnes (Projet ADRD-M/ Forum de la montagne, 2007). La nécessité évidente de renforcer la sensibilisation est mentionnée ci-dessous dans le paragraphe consacré à l'évaluation.

Effets des institutions et des lois sur les zones de montagne

Il est clair que les institutions jouent un rôle central dans la réussite des politiques d'externalités dans les zones de montagne. Les bases juridiques de la propriété intellectuelle, la protection des produits locaux, les contrôles de la planification, etc. sont également des éléments importants à cet égard. Cependant, la structure et la nature de ces influences sont souvent fondées sur des modèles qui ne correspondent pas à la situation spécifique des montagnes. Les institutions, à tous niveaux, doivent apprendre à coopérer pour réaliser les objectifs des politiques d'externalités des montagnes et des lois appropriées doivent être élaborées chaque fois que nécessaire.

Recommandation – La structure des institutions, leurs capacités à réaliser les objectifs des politiques d'externalités des montagnes et leur engagement à travailler ensemble pour ce faire, devraient être examinés et modifiés si nécessaire. Des lois appropriées devraient être promulguées et les stratégies, politiques ou lois existantes adaptées ou mises en œuvre

Evaluation, suivi, adaptation et recherche

L'évaluation et le suivi sont des outils de développement connus, mais ils revêtent une importance particulière face à des problèmes complexes et nouveaux comme les externalités. L'adaptation des politiques et des programmes constitue également un atout, dans un contexte en évolution permanente.

Recommandation – Suivre, évaluer et adapter, et en communiquer les résultats

Une bonne évaluation permet aux politiques et programmes relatifs aux externalités d'être adaptés à la lumière de l'expérience acquise. Des résultats multiples étant attendus (et inévitables), les critères de l'approche « SMART »¹⁰ peuvent être appliqués pour s'assurer de leur bonne réalisation. L'information qui en résulte devrait être communiquée à la société en général pour renforcer la reconnaissance des externalités positives.

Question – Sur quels besoins pratiques la recherche et développement devraient-elles se concentrer et existe-t-il de nouveaux concepts et expériences qui mériteraient également d'être abordés ?

Les externalités soulèvent certains problèmes économiques intéressants et de nombreuses recherches ont été entreprises à cet égard. Peu d'entre elles seront spécifiquement consacrées aux montagnes et seulement quelques unes pourront déboucher sur une utilisation pratique. Et pourtant, les politiques et programmes relatifs aux montagnes se développent de façon permanente et des informations relatives au suivi et à l'évaluation sont disponibles. Est-il possible d'établir de meilleurs liens entre la recherche et l'élaboration des politiques ? En particulier, une recherche « orientée vers l'action »¹¹ serait-elle plus utile pour l'évaluation des initiatives en cours et plus généralement, pour l'élaboration de théories et de pratiques ?

Il est également nécessaire de redéfinir les concepts relevant de ce champ. La théorie de l'économie hétérodoxe pourrait peut-être apporter quelque chose à cet égard (voir page 44) ?

Bien que des principes généraux aient été identifiés par le projet ADRD-M, la diffusion d'expériences pratiques détaillées est difficile. Il existe tant de diversité dans la situation des montagnes à travers le monde qu'il n'est pas facile d'identifier les analogies les plus pertinentes entre les cas. Est-il nécessaire de multiplier les efforts pour utiliser les réseaux de montagnes, à l'échelle régionale et mondiale ? Dans cette hypothèse, comment les réseaux devraient-ils diffuser l'information ? Une série d'études de cas normalisées serait-elle utile ?

¹⁰ On définit souvent des objectifs bien formulés en utilisant la formule: **Spécifiés, Mesurables, Acceptables, Réalistes et situés dans le Temps.**

¹¹ Approche souvent participative, basée sur l'analyse et la résolution des problèmes.

Une approche intégrée et globale du système montagnard

La logique de l'économie de marché tend à conduire à une approche atomistique pour décrire les externalités, les fournisseurs, les bénéficiaires, etc.. Il est cependant clair que les communautés et économies de montagne possèdent une identité forte et sont différentes des zones plus larges qui les entourent. Il est donc également important de réfléchir à ce système en le considérant comme une entité spécifique.

Cette approche aide à comprendre comment les pressions extérieures – et notamment la concurrence économique et le changement climatique – peuvent conduire à l'écroulement total de certaines communautés et à l'abandon des terres et des habitations. Dans un tel cas de figure, les externalités positives et la perspective, pour une communauté, d'en bénéficier risquent de disparaître également. Il n'y aura pas d'équipements permettant aux touristes de profiter des montagnes et les paysages, comme la biodiversité, connaîtront des modifications radicales.

Il apparaît donc clairement que toute politique fondée sur les externalités et la valorisation doit également s'employer à soutenir et à améliorer les infrastructures de base des implantations humaines dans les montagnes (Levret et Viatte, 2007). En d'autres termes, il s'agit de maintenir l'occupation de la terre et l'entretien des paysages culturels.

Recommandation – Prendre en compte le système de développement et le système politique dans leur globalité

Il est probablement impossible de décrire tous les liens qui existent entre les externalités et les facteurs de développement économique, social et environnemental, mais il faut savoir que ces liens existent et qu'il serait judicieux de les prendre en compte. La participation pourrait être un moyen intéressant pour rassembler les multiples perspectives et expériences existantes, de la base au sommet. La modélisation des systèmes, telle qu'elle est utilisée dans le programme Top-Mard (Vers un modèle politique d'agriculture et développement rural multifonctionnel en Europe) (Bryden et al., 2006), pourrait être appliquée dans certains cas.

Les montagnes ne sont pas aussi isolées que nous l'imaginons parfois et c'est pourquoi les politiques internationales, nationales et locales peuvent avoir une influence perverse ou spécifique sur les zones de montagne. Il est particulièrement important d'examiner en quoi ces politiques affectent actuellement la production et la valorisation des externalités positives des montagnes. De même, il importe de vérifier en quoi elles pourraient avoir une influence sur les propositions relatives aux politiques et programmes sur les externalités.

Recommandation – S’engager dans des programmes intersectoriels

Il peut sembler plus simple, sur le plan administratif, d’aborder des problèmes circonscrits avec de plans simples. Les résultats sont plus faciles à mesurer et les programmes sont plus centrés (approche standard: une politique – une mesure). Toutefois, la complexité des communautés de montagne, les liens entre les externalités et le marché, et les perspectives de synergie montrent qu’une approche trop simple n’est pas forcément la plus efficace. L’OCDE (2001) souligne le besoin d’évaluer la pertinence des approches standard lorsque la multifonctionnalité est en jeu.

Les approches de développement, comme celle des moyens d’existence durables, soulignent à la fois la nécessité d’aborder des questions multiples et la perspective de réalisation d’objectifs multiples. Même si le champ est relativement étroit, comme c’est le cas pour les PSE, il est normal de produire plusieurs externalités positives au même moment – des mesures en matière de foresterie peuvent apporter de la biodiversité, contribuer à la protection des sols, à l’approvisionnement en eau et constituer un facteur de séquestration du carbone, par exemple. Cette multiplicité est davantage une force qu’une faiblesse, à condition que la politique ou le programme soit bien géré. Heimlich (2000) estime qu’en termes pratiques, les objectifs multiples sont mieux servis par l’analyse de leur rentabilité que par des tentatives d’estimation des bénéfiques produits.

Question – Comment des politiques et programmes intégrés peuvent-ils être articulés avec précision en termes de résultats à atteindre ? Comment convaincre les institutions que l’intégration produira les meilleurs résultats ?

Des interdépendances existent entre différentes externalités positives des montagnes et entre ces dernières et certains aspects du développement durable des montagnes. Cela conduit à la conclusion que les politiques doivent intégrer la multifonctionnalité et chercher à atteindre une palette plus large d’objectifs. Cette approche optimise le potentiel de création de synergies entre les différents facteurs. Il est toutefois difficile de produire efficacement des externalités positives sans être capable d’en mesurer les résultats sectoriels spécifiques, en se basant sur l’approche SMART, etc.

De nombreuses tentatives ont été faites, dans le passé, soit pour atteindre un certain niveau d’intégration et viser des objectifs larges, soit pour demeurer dans une sectorialité étroite et atteindre des objectifs ciblés. Est-il possible d’élaborer des politiques qui s’inscrivent dans la multifonctionnalité tout en poursuivant des objectifs précis ?

Comment les institutions de développement peuvent-elles accepter de considérer cette approche comme étant meilleure, malgré des difficultés plus importantes à combiner des sources spécifiques de financement à des résultats spécifiques ?

Question – Quelle est l'importance de la « qualité de la vie » pour le développement durable des montagnes ?

Cette expression contient la plupart des éléments les plus impalpables du développement durable des montagnes, bien qu'elle désigne un facteur clé du développement dans de nombreuses zones, en particulier dans les pays développés. Pouvons-nous utiliser nos connaissances de plus en plus précises sur ce que les bénéficiaires recherchent dans les externalités pour améliorer notre approche en termes de « qualité de vie » et pour mieux appréhender le rôle qu'elle joue dans le développement durable des montagnes ?

La portée et l'importance de la qualité de la vie est illustrée par l'exemple d'habitants des montagnes pluriactifs: ils exercent un ou plusieurs métiers générateurs de revenus et s'adonnent également à d'autres travaux plus traditionnels qui génèrent souvent des externalités positives. L'équilibre entre leurs besoins en termes de revenus, leur désir de maintenir leurs traditions culturelles et le lieu où ils ont choisi de vivre reflète leur conception de la qualité de la vie. Ce choix a des conséquences directes sur la production d'externalités positives, comme sur la durabilité de la communauté. Les niveaux de revenus constituent un facteur important de qualité de vie.

Synthèse des recommandations

- Intégrer un objectif de réduction de la pauvreté dans les politiques abordant la question des externalités. Elles doivent également prendre en compte les questions de l'équité en matière de répartition des bénéfices provenant des externalités positives ainsi que de la valorisation et des paiements pour services.
- Connaître les bénéficiaires.
- Connaître les fournisseurs.
- Développer les paiements pour des services et la valorisation par les marchés, et s'assurer de leur mise en synergie.
- Evaluer l'efficacité des coûts de transaction et leur contribution au développement durable.
- Assurer d'une large participation des acteurs – en particulier du secteur privé et des groupes communautaires – et renforcer leurs capacités pour leur permettre de jouer pleinement leur rôle.
- Consacrer davantage d'efforts à la sensibilisation du grand public et des décideurs politiques à la valeur et aux besoins des zones de montagne.
- Examiner et modifier si nécessaire la structure des institutions, leurs capacités à réaliser les objectifs des politiques d'externalités des montagnes et leur engagement à travailler ensemble pour ce faire; des lois appropriées devraient être promulguées et les stratégies, politiques ou lois existantes adaptées ou mises en œuvre.
- Suivre, évaluer et adapter, et en communiquer les résultats.
- Prendre en compte le système de développement et le système politique dans leur globalité.

- S'engager dans des programmes intersectoriels.

Synthèse des questions

- Les externalités positives peuvent-elles déclencher des actions de base en faveur des pauvres en créant des structures institutionnelles efficaces pour réduire la pauvreté ?
- Comment les secteurs public et privé peuvent-ils fonctionner ensemble ?
- Comment les politiques et les capacités des institutions peuvent-elles être renforcées pour tirer le meilleur parti des opportunités en termes d'activités communautaires ?
- Sur quels besoins pratiques la recherche et le développement devraient-ils se concentrer et existe-t-il de nouveaux concepts ou expériences qui mériteraient également d'être abordés ?
- Comment des politiques et programmes intégrés peuvent-ils être articulés avec précision en termes de résultats à atteindre ? Comment convaincre les institutions que l'intégration conduira à de meilleurs résultats ?
- Quelle est l'importance de la « qualité de la vie » pour le développement durable des montagnes ?

Annexe 1: Témoignages et expériences

Externalités positives

Il existe des montagnes inhabitées sous toutes les latitudes, de l'intérieur des continents jusqu'aux îles océaniques. La carte mondiale des montagnes (PNUE, 2000) montre les terrains escarpés et élevés des Alpes, les plateaux et des zones érodées plus anciennes. Malgré ces différences, que l'on peut observer en Norvège, en Equateur ou en Patagonie, les zones de montagne présentent aussi des similarités et se distinguent des plaines avoisinantes.

Le domaine de Strathspey, en Ecosse (57°N 4°W, 300-700m) a fait de la préservation de la biodiversité un de ses principaux objectifs de gestion de la terre (Euromontana, 2005). De grandes zones sont protégées par la législation nationale et celle de l'Union européenne, et l'Etat assure le financement de la régénération des forêts et des tourbières à travers des PSE. Les mêmes questions sont abordées en Colombie (4°N 75°W, 900-1300m) où un projet sylvo-pastoral encourage la préservation de la biodiversité sur les zones de pâturages dégradés en utilisant des PSE (Pagiola et al., 2005a).

L'eau représente aussi un facteur d'unification. En Amérique centrale, le programme de PASOLAC vise à améliorer l'approvisionnement en eau dans plusieurs zones pilotes, en travaillant à la fois avec les consommateurs d'eau, les responsables de l'aménagement des terres, et en encourageant l'utilisation de techniques d'exploitation agricole et forestière susceptibles d'améliorer l'approvisionnement en eau (Euromontana, 2005). Au sein de l'UE, la province italienne de Turin a élaboré un programme d'aménagement des terres et des cours d'eau pour lutter contre les inondations (Euromontains.net, 2006). Ce programme, qui apporte des financements aux agriculteurs et aux communautés de montagne, est conçu comme une alternative plus efficace et moins coûteuse aux travaux d'urgence qui interviennent après les inondations.

Les cultures et traditions des zones de montagne présentent une grande diversité, mais chaque pays et chaque zone leur accordent une grande importance. Au Japon, la culture du riz en terrasses, connue sous le nom de Tanada, est une tradition valorisée qui permet aux habitants des villes d'intégrer leur culture historique (Euromontana, 2005). En Norvège, la communauté de Jostedal a créé le projet « Use the Nature », qui célèbre les traditions associées à la vie autour du plus grand glacier d'Europe (Euromontana, 2005).

Bien que ces caractéristiques environnementales et culturelles soient différentes d'une zone de montagne à l'autre, localement elles sont toutes distinctes. Leur valeur provient de leur niveau élevé de qualité et les services qu'elles proposent sont très prisés, dans toutes les régions de montagne.

Le stade de développement économique et la valeur des externalités positives

Le stade de développement d'un pays peut exercer une grande influence sur la valeur accordée à ses montagnes. La richesse globale de ses citoyens déterminera probablement la demande d'externalités positives. La richesse des communautés de montagne peut affecter leur capacité à produire des externalités positives et à les valoriser en biens et services commercialisables.

Dans une étude portant sur un groupe de touristes en Autriche (Pruckner, 1995), on leur a demandé combien ils seraient prêts à payer pour préserver le paysage agricole (évaluation contingente). La réponse moyenne se situait autour de 1\$ par jour, les citoyens autrichiens offrant, quant à eux, des taux légèrement supérieurs. Si l'on multiplie ce chiffre par le nombre de touristes, on obtient un total équivalent à l'aide financière publique offerte par l'Autriche à ses agriculteurs de montagne à cette époque (1991). Certaines communautés locales, ayant pris conscience du lien existant entre le tourisme et l'agriculture, ont spontanément offert à leurs agriculteurs un soutien financier équivalent.

Cette même question a été posée – de façon différente – au Maroc dans le cadre d'une étude (Khalil, 2004) qui comparait les prix des logements à la ferme dans les montagnes du Haut Atlas, pour estimer quel montant les touristes seraient prêts à payer pour jouir d'un paysage et d'un environnement améliorés (prix hédoniques). Les contributions les plus élevées semblaient porter sur les logements fermiers les plus proches des forêts et des exploitations agricoles, avec des animaux de ferme. L'augmentation de coût de la location acceptée est de l'ordre de 2 à 3 \$ par semaine, soit 10 à 15% de plus que la moyenne.

Les deux études portaient sur la même grande catégorie de bénéficiaires (des touristes disposant d'un niveau élevé de revenus disponibles et qui attachent la même valeur aux paysages et à l'environnement). Pezzini et Wojan (2002) ont souligné que ce type d'agrément constitue un produit de luxe qui n'est demandé que lorsque les besoins de base ont été satisfaits. Dans ce cas de figure, le stade de développement d'un pays exerce une influence sur la valeur attachée aux différentes externalités positives des montagnes, avec des « agréments » distincts des « services de régulation¹² », comme la prévention des inondations et la qualité de l'eau, par exemple (UNECE, 2006).

Rojas et Aylward (2002) ont décrit comment les services, dans le bassin versant de La Esperanza, au Costa Rica, sont négociés, le but étant de préserver la forêt du bassin versant afin de maintenir un débit stable dans le schéma hydraulique et de réduire la sédimentation. L'accord porte sur le long terme et correspond à une augmentation d'environ 20% des coûts d'opération de la centrale électrique, avec des paiements liés à l'inflation, à la production d'électricité et aux zones de forêts protégées. Dans ce cas, le fournisseur de service est une ONG propriétaire terrienne, mise en place pour protéger la forêt naturelle. Quelques ménages seulement exploitent les ressources de la forêt et aucun d'entre eux n'y vit. Les activités d'aménagement des terres y sont donc limitées.

¹² Ou "mécanisme régulateur de la biosphère".

Les services liés à l'utilisation de l'eau apparaissent comme un élément essentiel dans l'analyse de huit études de projets de services environnementaux forestiers en Amérique du centre et du sud (Grieg-Gran et al. 2005), particulièrement dans les zones de montagne. Dans de nombreux cas, les paiements couvrent une série de services environnementaux forestiers. Les sociétés locales des eaux ou les municipalités financent les services d'eau, alors que des sociétés extérieures ou des ONG financent les activités liées à la séquestration du carbone et à la biodiversité.

La synthèse des points de vue des spécialistes du développement des montagnes dans le monde, réalisée par Levret et Viatte (2007), indique que les externalités positives tendent à être mieux reconnues dans les pays développés. Dans les pays en développement, on note quelques cas positifs, mais les expériences y sont souvent négatives. Les participants de toutes les régions ont souligné la nécessité d'évaluer plus précisément les externalités positives et ont relevé l'importance des actions de sensibilisation à mener auprès de l'ensemble de la société pour expliquer les avantages liés aux externalités.

Ces exemples, comme d'autres témoignages, montrent que le stade de développement d'un pays exerce une véritable influence sur la valeur attachée aux externalités positives, les bénéficiaires des pays moins développés accordant plus d'importance aux services environnementaux essentiels comme l'eau. Il est cependant clair que, dans l'économie mondialisée, de tels projets peuvent aussi susciter des paiements provenant de bénéficiaires étrangers à la recherche de valeurs « d'agrément », comme la biodiversité. La séquestration du carbone, qui constitue un service environnemental essentiel, ne correspond cependant à aucune catégorie, dans la mesure où elle est principalement financée par les dispositions de neutralisation des émissions de carbone prises par les économies industrielles.

Economie et valorisation

Chaque zone et chaque entreprise se caractérisent par des opportunités et des contraintes économiques spécifiques. Le domaine de Balliefurth, dans les Highlands écossais (Euromontana, 2005) est un exemple de savoir-faire pour tirer le meilleur parti des opportunités propres à la localité. L'exploitation est insérée dans un parc national très sollicité en termes de demande de loisirs et d'hébergement. Des PSE sont accordés pour gérer la biodiversité et conserver la plaine inondable. Les perspectives d'exploitation agricole sont limitées mais elles peuvent s'appuyer sur le marché de la viande de bœuf de qualité supérieure, directement vendue aux consommateurs. La combinaison des paiements pour externalités avec d'autres activités de valorisation permet au domaine d'exploiter les opportunités locales pour continuer à assurer ses activités économiques habituelles tout en produisant des externalités.

Rodriguez et Pascual (2004) décrivent un exemple très différent à Ayacucho, au Pérou. Ici, la possibilité de développer un produit de haute valeur, un colorant issu de la cochenille, par le défrichage de la forêt, a ouvert à certains groupes sociaux des perspectives intéressantes de bénéfices économiques. Cette activité a cependant occasionné un certain nombre d'externalités négatives, comme la perte de la biodiversité, de l'approvisionnement en eau et l'apparition de phénomènes d'érosion. Ces préjudices ont été imposés aux autres groupes, localement et à une plus grande échelle. Dans ce cas, certaines ressources spécifiques locales ont été exploitées, mais il n'est pas évident que des externalités positives aient été produites pour conférer une valeur ajoutée au produit. Par ailleurs, il semble que la valeur des services environnementaux existants n'ait pas été prise en compte.

En France, le parc régional du Haut Jura bénéficie d'opportunités qui lui offrent une base d'activités économiques. L'agriculture commerciale et la production forestière qui se pratiquent dans cette zone produisent une série d'externalités (Institut d'élevage, 2006), comprenant notamment les paysages culturels, la biodiversité et des espaces de randonnées et de ski. Des produits à valeur ajoutée, comme le fromage « bleu de Gex » et le tourisme, se combinent avec les PSE pour offrir des d'activités de valorisation.

La différence la plus évidente entre ces trois cas réside dans la disponibilité de PSE. Sans ces paiements, il est difficile de maintenir un flux continu d'externalités positives. L'autre question qui se pose est celle de savoir si les opportunités de valorisation ont été pleinement exploitées. Il a sans doute été plus facile de le faire dans un parc national écossais et dans un parc régional français, qui possèdent tous deux de fortes identités de marché et des consommateurs à fort pouvoir d'achats facilement accessibles, que dans les Andes péruviennes.

Sakuyama (2006b) a entrepris de comparer le rôle des PSE dans les pays en développement et les dans pays développés. Il en ressort que les PSE sont moins courants dans les pays en développement, où on les trouve surtout dans le secteur forestier. Dans le secteur agricole, ils sont davantage liés à des contrats négociés avec le secteur privé qu'à des programmes gouvernementaux.

Culture de montagne

Les zones de montagne présentent une identité culturelle et des traditions fortes qui, comme nous l'avons vu, sont elles-mêmes considérées comme des externalités positives. Les « fournisseurs » de culture influencent également leur évaluation des externalités, de même que les différences culturelles entre les bénéficiaires. Les façons dont ces deux groupes évaluent la culture exercent sans doute une influence sur les opportunités de valorisation. Il s'agit d'une interaction complexe et elle varie fortement d'une zone à l'autre. Il faut donc lui accorder une attention particulière.

La valeur de la culture de montagne

Au Royaume Uni, les agriculteurs d'altitude du Comté de Cumbria ont une vision de leur rôle très différente de celle des résidents urbains, qui vivent à quelque 100 km de là (Euromontana, 2005). Les agriculteurs donnent beaucoup plus de valeur à leurs compétences et à leurs réseaux agricoles que ne le fait la population urbaine. Par contre, ils donnent beaucoup moins de valeur à la beauté et à la tranquillité de leurs paysages que ne le font les citadins.

Une étude menée dans le sud est de l'Espagne (Sayadi et al. 2005) souligne un lien beaucoup plus positif entre les visiteurs et les activités agricoles. Les visiteurs estiment que la petite agriculture offre les plus beaux paysages et attribuent le plus mauvais classement aux champs abandonnés. Les agriculteurs seraient sûrement d'accord avec ce jugement.

Dans les pays en développement, les valeurs culturelles des peuples autochtones rejoignent quelquefois les externalités positives. Les agriculteurs autochtones de la communauté de Purhepecha, au Mexique, attribuent une valeur importante à leurs terres et à leurs traditions en matière d'aménagement (Barrera-Bassols et Zinck, 2003), à l'inverse des principes de l'agriculture moderne qui se soucient peu des externalités (positives ou négatives).

Avec un tel degré de variabilité, il est nécessaire d'identifier les valeurs culturelles des fournisseurs et celles des bénéficiaires des externalités, au cas par cas.

Culture et valorisation

Certaines caractéristiques de la culture de montagne constituent à la fois des externalités positives – appréciées par le reste de la société – et un facteur important de développement endogène. Pezzini et Wojan (2002) mettent l'accent sur l'importance de la confiance et de la réciprocité qui doit s'établir entre les acteurs locaux, car c'est en travaillant ensemble qu'ils pourront offrir des aménagements d'agrément et les valoriser. Ces normes comportementales sont traditionnellement fortes dans les communautés de montagne et constituent la base des activités communautaires. Pezzini et Wojan (2002) soulignent que l'on ne retrouvera pas nécessairement ces valeurs dans les activités nouvelles et qu'il est donc important que les institutions les soutiennent plutôt que de les menacer, comme ils peuvent quelquefois le faire.

Ostrom (2003) cite les exemples classiques des communautés de montagne dans lesquelles des droits de propriété communautaires sont établis depuis longtemps. Elle souligne que diverses formes de droits communautaires peuvent coexister et elle décrit les attributs qui leur sont les plus favorables. Cette réflexion indique combien les traditions culturelles de ce type sont importantes pour obtenir des externalités positives à partir d'activités traditionnelles. Les traditions culturelles peuvent aussi constituer la base du développement de nouvelles approches des externalités basées sur l'action des communautés. Il est important toutefois, pour que ces approches conduisent à des succès, de ne pas s'écarter de ces principes. Dietz, Ostrom et al. (2003) soulignent que les outils de gouvernance qui permettent de gérer les ressources collectives sont beaucoup plus nombreux qu'on ne l'imagine et que les approches communautaires peuvent apporter une contribution importante au développement durable des montagnes.

Les cultures traditionnelles de montagne semblent avoir un grand rôle à jouer en matière d'externalités. La distinction entre cet élément et ceux présentés dans le paragraphe précédent sur la gouvernance est assez artificielle car les cultures locales et les institutions interagissent fortement (elle devraient en tous cas le faire).

Il convient enfin de revenir sur l'importance des changements, déjà soulignée ci-dessus. Les cultures traditionnelles disposent d'un capital social qui pourrait les aider à affronter les changements. Mais elles peuvent aussi ériger certaines barrières au développement. Les questions de parité hommes/femmes, soulignées à l'occasion de la consultation électronique du Forum de la montagne (Projet ADRD-M/ Forum de la montagne, 2007), en sont un exemple.

Institutions et gouvernance

Le marché économique « idéal » est auto organisé. Toutefois, les externalités étant, par définition, non soumises au marché, il faudra associer une série d'institutions et de processus de gouvernance à leur gestion. La façon dont les institutions évaluent les externalités positives est significative. Elles ont également un rôle à jouer en termes de valorisation. Cela s'applique manifestement au niveau local, mais l'analyse de Levret et Viatte (2007) montre également l'importance d'une stratégie et d'un plan d'action au niveau national.

Le rôle des institutions dans l'évaluation des valeurs

Ce document s'est référé à plusieurs reprises au rôle essentiel des ONG en matière d'externalités des montagnes. Ces ONG peuvent être de petites structures engagées, au niveau national, sur un ou deux sites seulement, ou des structures internationales plus importantes, présentes dans plusieurs pays. La présence des ONG, le niveau de leur financement, leurs objectifs et leur niveau de coopération avec les autres acteurs du développement varie beaucoup d'une zone de montagne à l'autre. Dans de nombreux pays en développement, leur évaluation des externalités positives exerce une forte influence sur le développement durable des montagnes.

Certaines structures gouvernementales peuvent également être associées, si leur évaluation des externalités positives est suffisamment élevée. Par exemple, le projet relatif à la réhabilitation du bassin de Maasin, aux Philippines, illustre la complexité de la gamme d'institutions gouvernementales nationales et locales susceptibles d'apporter leur contribution (Garnache, 2006). Dans ce cas précis, l'objectif était la reforestation et l'aménagement d'un bassin versant d'altitude pour améliorer l'approvisionnement de la ville d'Iloilo City en eau de qualité et pour poursuivre l'irrigation des terres agricoles. Le gouvernement régional a initié le projet et obtenu l'aide, au niveau national, des ministères de l'environnement et du développement économique. Le travail a été réalisé sous contrat avec plusieurs partenaires de la communauté et une importante campagne d'information, soutenue par une ONG internationale, a été entreprise pour inciter les communautés à s'engager dans le projet. Il était en effet important de convaincre tous les acteurs que le projet générerait un niveau de bénéfices susceptible de justifier leur engagement, ce qui n'a pas manqué, par ailleurs, de créer quelques conflits (Rosales, 2003).

Au niveau supranational, les organes gouvernementaux peuvent également avoir un rôle à jouer en matière d'évaluation. La politique agricole de l'UE a adopté des mesures spéciales pour les « zones les moins favorisées », qui sont pour la plupart des zones de montagne (Conseil de l'Union européenne, 2005). La pression croissante, exercée davantage aujourd'hui sur la valeur et la fourniture de bénéfices publics que sur la compensation pour les préjudices agricoles, a favorisé l'émergence et l'expérimentation de nouvelles approches. L'une d'entre elles se fonde sur le concept de terres agricoles à grande valeur naturelle (GVN), qui s'applique aux zones à biodiversité élevée dépendantes des aménagements agricoles (Agence européenne de l'environnement, 2004). Les terres GVN sont relativement nombreuses dans les zones de montagne, même si le concept de GVN ne s'applique pas qu'aux montagnes. La carte des terres GVN, en cours d'élaboration, pourrait constituer une base pertinente pour cibler les paiements agro-environnementaux (PSE) dans l'avenir.

Les institutions et la gouvernance sont probablement les caractéristiques qui présentent le plus grand niveau de variabilité dans les zones de montagne, avec des différences considérables même dans des pays voisins, voire dans le même pays, où différents types d'externalités positives peuvent nécessiter l'implication de différents niveaux d'acteurs institutionnels. Leur évaluation des externalités est une question cruciale pour la réussite des politiques et programmes de développement.

Le rôle des institutions dans la valorisation

Les politiques peuvent exercer une influence certaine sur les institutions impliquées dans le développement. Elles constituent donc un ensemble de facteurs critique pour les externalités positives des montagnes. Il n'est pas possible, ici, d'aborder toutes les questions pertinentes qui se posent dans ce domaine, mais les trois exemples suivants illustrent bien la portée et l'importance des questions institutionnelles.

Au Costa Rica, les PSE ont été mis en place à travers la loi forestière de 1997 et sont administrés par le Fonds national de financement des forêts (Pagiola et al. 2005b). Ce positionnement institutionnel a permis une approche nationale et a établi une norme que l'on retrouve dans certains PSE négociés à titre privé, comme le projet d'aménagement du bassin versant de La Esperanza, évoqué ci-dessus.

En Chine, le Programme de reconversion des terres en pente, appelé aussi « Grain for green » propose des paiements aux agriculteurs de montagne qui acceptent de reconvertir les terres abruptes en forêts. Ce programme fournit des services à l'écosystème en termes de gestion de l'eau, des sols et de la biodiversité. Cependant, il ne fait pas l'affaire de nombreux agriculteurs de subsistance qui pourraient en subir les conséquences en termes de chômage et de pauvreté. Pour permettre à ce dispositif de fonctionner, les autorités régionales du Comté de Songpan (Région de l'Hindu Kush Himalaya) ont assuré aux participants qu'ils recevraient des céréales, bénéficieraient d'une assistance en techniques forestières et auraient accès à de nouveaux emplois, grâce à la création de centrales hydroélectriques (Luo, 2006). La combinaison entre les financements assurés par gouvernement central, les projets de développement et l'assistance technique fournie par les autorités régionales permet d'assurer que le programme atteindra ses objectifs économiques, sociaux et environnementaux.

Merlo, Milocco et al. (2000) , à l'occasion de l'analyse de la valorisation des services de loisirs apportés par les forêts dans quatre pays de l'UE, ont identifié les trois facteurs institutionnels suivants:

- La législation, aux niveaux régional et national définit certains droits de propriété, comme le droit de cueillir des champignons ou le droit d'étiqueter et de certifier les produits en fonction de leur origine.
- L'utilisation des terres est contrôlée par la planification du développement à travers le zonage et les désignations de protection.
- Au niveau local, les licences et les normes assurent le contrôle de la production et de la commercialisation.

Leur travail a montré que, dans certains pays, des changements devaient être apportés à ces facteurs pour faciliter la valorisation des externalités.

Dans une autre zone de l'Hindu Kush Himalaya, les mutations des systèmes de culture dans la région constituent un défi que les institutions pourraient ne pas être en mesure de relever en raison de leurs insuffisances en équipements. Dans ce cas de figure, les politiques encouragent la mise en place d'exploitations agricoles permanentes pour remplacer les systèmes de cultures itinérantes qui prévalaient jusque là. Cette mutation pourrait toutefois provoquer des pertes d'externalités, comme la biodiversité des forêts, aggraver la pauvreté par la disparition de droits fonciers et menacer la sécurité alimentaire au niveau local (Choudhury, 2007). Les institutions concernées pourraient rencontrer des difficultés spécifiques dans le domaine des droits fonciers communautaires.

Un autre exemple – extrême – rapporté dans Alston, Libecap et al. (2000) montre comment les choses pourraient s'aggraver, même s'il ne s'agit pas d'une zone de montagne. Dans ce cas de figure, les politiques et les institutions poursuivent un objectif de protection de la forêt brésilienne dans le but d'encourager la redistribution des terres et d'éviter les conflits. Il a conduit à l'effet inverse, en raison de dispositions institutionnelles inadéquates qui ont encouragé la déforestation et déclenché de violents conflits.

En Turquie, le concept d'aménagement des zones de montagne constitue une approche qui permet de surmonter les difficultés de gouvernance. A l'instar de ce qui se fait ailleurs en matière d'aménagement des zones côtières (voir OCDE, 1992), cette approche peut s'avérer utile pour harmoniser divers processus de gouvernance.

Cette petite série d'exemples montre à quel point les institutions constituent un facteur clé pour la gestion et la valorisation des externalités.

Changements

La caractéristique la plus fédératrice des zones de montagne réside sans doute dans leur exposition aux changements. Les facteurs économiques, politiques et environnementaux évoluent rapidement. Les traditions des montagnes peuvent être renforcées à certains égards, grâce au capital social et aux traditions communautaires dont elles disposent mais, pour d'autres aspects, les montagnes sont exposées aux nouvelles tendances économiques et sociales, et elles n'y ont pas été préparées. L'intensification de la concurrence économique liée à la mondialisation et la pression environnementale due au changement climatique en sont les illustrations les plus évidentes.

Les changements sont également susceptibles d'augmenter la valeur que les sociétés attachent à la culture et aux services environnementaux offerts par les montagnes. Mais ces changements risquent aussi de menacer sérieusement la capacité des montagnes à maintenir la qualité des externalités qu'elles génèrent. MacDonald, Crabtree et al. (2000) ont mis en évidence les liens existants entre l'abandon des terres et la dégradation environnementale, en Europe.

Annexe 2: Définitions et éléments de problématique

Externalités

Que voulons-nous dire ?

Les *externalités* sont définies comme les effets induits d'une activité économique, l'agriculture par exemple. Cela signifie qu'elles sont extérieures aux transactions relatives à des produits alimentaires ou agricoles. Lorsque les pratiques agricoles changent, la production d'externalités change également, quelquefois de façon inattendue et incontrôlée. Ce phénomène est caractéristique des externalités. De nombreux termes et définitions similaires existent, et se recouvrent souvent. Pour des raisons de simplification, ce document se réfère au terme « externalités », mais une bonne partie du débat pourrait également s'appliquer à des définitions plus larges.

Les externalités ne sont pas toujours positives, comme la plupart de celles qui ont été évoquées dans ce document. Elles peuvent être également négatives, comme la pollution ou les inondations. Une forte migration des populations de montagne peut, par exemple, conduire à des problèmes sociaux qui seront considérés comme une externalité. En termes économiques, il s'agit d'une *externalité négative*. Ce document estime que les activités humaines dans les montagnes produisent surtout des *externalités positives*, mais il est important d'adopter une approche globale de ces phénomènes et d'évaluer les effets nets résultant des deux types d'externalités.

De nombreuses externalités constituent également des *biens publics*. Cela signifie qu'elles ne peuvent être ni achetées ni vendues comme des marchandises, mais qu'elles sont disponibles gratuitement pour tous. Comme il n'existe pas de marché des externalités, il est difficile d'estimer leur valeur et leur coût. Cela constitue un enjeu pour les économistes et les décideurs politiques. Cela signifie également que les individus ne sont généralement pas motivés pour produire des externalités de bien public, même s'ils sont conscients du fait que d'autres personnes pourront en bénéficier.

Le tableau se complexifie dès lors que l'on examine en détail certaines ressources spécifiques, comme l'eau, par exemple: elle s'écoule des montagnes, elle subit les effets de nombreuses pratiques de gestion des terres agricoles, mais elle n'appartient à aucun individu ni à aucun groupe de propriétaires. Sa valeur peut être calculée de diverses façons et les produits qu'elle génère peuvent être vendus sur les marchés de l'hydroélectricité, de l'irrigation et de l'eau potable. Est-ce une externalité ou un bien public ? Elle peut être les deux. Comme beaucoup d'autres ressources de cette catégorie, il ne s'agit pas d'une externalité au sens propre du terme, mais ce n'est pas non plus tout à fait un bien public car elle présente un certain nombre de liens avec le marché.

Cette question est fondamentale, car elle influence les mécanismes de gestion de la production des externalités – pour augmenter l’approvisionnement en eau, par exemple. Elle intervient aussi dans le rôle qu’une externalité peut jouer dans le développement durable des montagnes. Est-ce un bien susceptible d’être commercialisé au niveau des économies locales, par exemple ?

Le terme *multifonctionnalité* est utile pour décrire la façon dont une seule activité, comme l’agriculture par exemple, peut produire différents types de résultats économiques, et notamment des externalités. On appelle cela des résultats *conjointes*. De nombreuses activités agricoles sont multifonctionnelles (Pezzini et Wojan, 2002) et c’est particulièrement le cas dans les zones de montagne. L’OCDE (2001) souligne que les résultats conjoints peuvent être liés de façon inséparable et met l’accent, à cet égard, sur la spécificité des liens territoriaux. Cela rejoint l’idée que les zones de montagne peuvent présenter certaines caractéristiques spécifiques, comme la production conjointe d’externalités grâce à l’agriculture, ces caractéristiques étant différentes de celles des zones non montagneuses.

D’un point de vue multifonctionnel, il est difficile d’intervenir sur la production d’une externalité sans intervenir également sur le produit principal. La biodiversité des prairies de fauche et la production animale sont inextricablement liées, par exemple.

Une étude entreprise par OCDE sur la multifonctionnalité (OCDE, 2001) a montré qu’elle présente à la fois des avantages et des inconvénients. Pour prendre le même exemple, les efforts entrepris pour contrôler une externalité (la biodiversité) peuvent conduire à une distorsion du marché pour le produit principal (les moutons). A l’inverse, la multifonctionnalité permet d’élaborer de bonnes politiques d’externalités dans certaines zones spécifiques et de les produire avec une certaine efficacité. Une politique fondée sur l’association moutons/prairies de fauche dans une vallée alpine pourrait en être une bonne illustration.

Un des principaux problèmes des externalités et des biens publics réside dans le dysfonctionnement du marché. Par exemple, si l’eau est gratuite, la population en utilisera des quantités importantes, et si les agriculteurs ne perçoivent pas de paiements pour favoriser la fourniture d’eau, ils ne pourraient pas aménager leurs terres pour en optimiser les débits. En d’autres termes, si la valeur de l’externalité positive est internalisée en créant un marché et en fixant un prix pour l’eau, par exemple, elle sera produite plus efficacement et utilisée plus économiquement. Le terme *valorisation* est utilisé ici pour décrire le processus (les économistes utiliseront aussi le terme *transformation*).

Biens publics

[Le terme « biens » est utilisé ici pour qualifier un produit ou un service. Il ne s'agit pas du contraire de « mal ».]

Deux concepts économiques déterminent la qualification d'une ressource comme « bien public ».

- **Exclusivité** – est-il possible d'empêcher quiconque de bénéficier de la ressource? Dans le cas de l'air, il est difficile d'imaginer comment il pourrait être divisé et contrôlé; en conséquence, personne ne peut être exclu de son usage. C'est un pur bien public. L'eau est quelque peu différente, certaines personnes pouvant en être exclues par l'édification de barrages ou le détournement de rivières, par exemple. En conséquence, l'eau intègre le marché, à certains égards, et elle n'est donc pas uniquement un bien public.
- **Rivalité** – si la population qui utilise une ressource augmente, la ressource s'épuisera-t-elle, en restera-t-il pour les autres? Dans la plupart des cas, la beauté d'un paysage de montagne ne constitue pas un élément de rivalité car il n'y a pas de limite quantitative au nombre de personnes qui peuvent en jouir. Certains sites ou sentiers spécifiques peuvent être tellement fréquentés qu'ils deviendront surpeuplés, ce qui diminuera le plaisir de la population qui les fréquente. Il peut donc exister des éléments de rivalité dans les loisirs de plein air et dans une moindre mesure dans le plaisir d'un paysage.

Des biens qui ne sont pas totalement exclusifs et qui présentent des éléments de rivalité peuvent cependant, jusqu'à un certain point, être considérés comme des biens publics.

Le tourisme fondé sur la biodiversité est une illustration classique de la valorisation. Les produits alimentaires commercialisés en utilisant des images de paysages et de communautés de montagne en sont une autre. La valorisation ne se limite pas à améliorer la production des externalités. Elle joue aussi un rôle essentiel dans le développement des économies locales.

Quelles sont les externalités des montagnes ?

Au cours des dernières décennies, de nombreux rapports et réunions ont analysé les externalités produites dans les régions de montagne et elles ont débouché sur un consensus général quant à leur définition. Un ou deux éléments restent encore en débat, mais on peut considérer, comme Crabtree, MacDonald et al. (2002), Moxey (2006) que la liste probable des externalités contient les éléments énumérés dans le tableau 2:

Tableau 2 – Principaux types d’externalités des montagnes

Positives	Négatives
Biodiversité	
Prévention des inondations et protection des sols	Inondations et érosion/sédimentation
Approvisionnement en eau de qualité	Pollution (notamment de l'eau)
Séquestration du carbone	
Prévention des avalanches	
Protection contre les incendies	Incendies
Paysages culturels	
Loisirs en plein air	
Communautés rurales et patrimoine culturel	Migrations vers la pauvreté urbaine Coûts de soutien des communautés de montagne non viables.

On dénombre évidemment bien d'autres externalités possibles. On peut notamment citer la sécurité alimentaire, la sécurisation de l'approvisionnement en bois, la réduction de la pauvreté, l'emploi, la santé et l'éducation. Il ne s'agit pas toujours d'externalités pures, conformes à la définition proposée ci-dessus. La FAO (2007) souligne que, dès lors que des normes minimales de pauvreté ont été établies, tout échec dans la mise en œuvre d'une action de lutte contre la pauvreté peut être considéré comme une externalité négative. En France, l'Assemblée permanente des chambres d'agriculture (APCA) a analysé de quelle façon certaines exploitations agricoles apportent des prestations à caractère social ou de santé aux populations désavantagées et handicapées. (Bigourdan, 2007).

Certaines des externalités figurant dans le tableau ne sont pas pures non plus: l'eau, comme les loisirs, pourraient être fournis à la demande, et facturés. Progressivement, la séquestration du carbone devient également un marché.

Cela montre à quel point une approche flexible en matière de connaissance et de gestion des externalités et des biens publics est indispensable, compte tenu des problèmes de définition et des changements susceptibles d'intervenir dans la durée. Cela montre également qu'il existe un potentiel de valorisation qui aura des effets positifs sur le développement économique et social. La liste des externalités ne semble pas très spécifique aux montagnes, mais s'applique-t-elle vraiment aux autres espaces ruraux ? En partie seulement. Dans les zones de montagne, les paysages culturels et les usages traditionnels des terres sont courants, alors que les perspectives d'usages plus intensifs et de mécanisation sont limitées, ce qui n'est pas le cas des zones de plaine. En conséquence, les zones de montagne disposent de potentiels de génération d'externalités beaucoup plus importants que la plupart des zones de plaine. Hodge (2000) décrit les zones de montagne comme des exemples classiques d'externalités agricoles positives, avec une valeur culturelle et environnementale élevée et un fort potentiel d'activités collectives.

Qui est impliqué ?

Toute externalité présente un avantage ou un coût pour ses utilisateurs et c'est pourquoi il est important de les identifier clairement. Par exemple, les bénéficiaires¹³ de la culture montagnarde sont principalement des résidents et des visiteurs qui participent aux événements culturels et des non visiteurs qui souhaitent simplement que ces traditions se perpétuent.

Les externalités sont des effets induits générés par d'autres activités et c'est pourquoi il est important d'identifier leur origine. Pour la biodiversité, les fournisseurs sont principalement des agriculteurs, des agents forestiers et d'autres acteurs de l'aménagement des terres. Les modes d'aménagement ont des conséquences directes sur la qualité de la biodiversité et sa quantité.

Tableau 3- Principaux fournisseurs d'externalités positives dans les montagnes

Externalité positive	Produite par				
	Agriculteurs	Forestiers	Chasseurs et associations	Autres gestionnaires de la terre	Communautés de montagne au sens large
Biodiversité et paysages culturels	✓	✓	✓	✓	
Loisirs de plein air	✓	✓	✓	✓	
Protection contre les inondations et protection des sols	✓	✓		✓	
Qualité et approvisionnement en eau	✓	✓		✓	
Séquestration du carbone		✓			
Protection contre les avalanches	✓	✓			
Protection contre les incendies	✓	✓			
Communautés rurales et patrimoine culturel	✓	✓	✓	✓	✓

¹³ Ce document utilise le terme bénéficiaire en raison de l'accent mis sur les externalités positives.

Les tierces parties sont particulièrement importantes dans le processus de valorisation des externalités car elles confèrent une valeur ajoutée aux biens et services dans les zones de montagne. Pour les loisirs de plein air, les tierces parties sont généralement les opérateurs de tourisme. Ils proposent des voyages, des destinations de marchés et des formules d'hébergement. Les fournisseurs d'externalités sont souvent également impliqués dans la valorisation, à travers l'agrotourisme et la commercialisation des produits locaux. Le tableau 4 établit une distinction entre les fournisseurs qui sont simplement des gestionnaires de terres et les acteurs qui ont diversifié leurs entreprises et jouent un rôle de tierce partie dans la valorisation.

Tableau 4 – Exemples de rôles dans la valorisation

Produit	Gestionnaires de terres - basés localement	Activités diversifiées d'aménagement des terres et entreprises non agricoles
Transformation alimentaire	✓	✓
Hébergement des touristes		✓
Autres services touristiques		✓
Transformation des produits forestiers	✓	✓
Approvisionnement en eau	✓	✓
PSE	✓	
Produits de qualité/marques d'origine	✓	✓
Produits artistiques et culturels		✓

En termes pratiques, il existe un déficit d'information sur les rôles respectifs des fournisseurs, des bénéficiaires et des tierces parties dans les externalités positives, et sur les valeurs qu'ils y attachent. Et même lorsque cette information est recueillie, il arrive souvent qu'elle ne circule pas entre les groupes. Ces deux facteurs réduisent les capacités à exploiter les externalités positives.

De nombreuses externalités sont également des biens publics. Il y a donc lieu, à cet égard, de respecter les trois grands principes économiques suivants, si l'on veut que les externalités jouent pleinement leur rôle dans le développement (Pezzini et Wojan, 2002):

- Le premier principe concerne les bénéficiaires qui peuvent être invités à payer pour les prestations dont ils bénéficient. Il s'agit du principe du « bénéficiaire payeur » (PBP).

- Le second principe s'applique aux fournisseurs. Ils doivent être payés pour le travail qu'ils fournissent pour produire la prestation. Il est connu comme le principe du « fournisseur payé » (PFP).
- Le troisième principe s'applique également aux fournisseurs, mais relève des externalités négatives. Dans ce cas, les fournisseurs doivent assumer les coûts des préjudices occasionnés. Il s'agit du principe bien connu du « pollueur payeur ». (PPP).

Ce dernier principe figure dans de nombreuses législations, un peu partout dans le monde, mais il est moins souvent appliqué dans le cas des pollutions liées aux activités rurales. Les deux autres principes sont moins répandus. De nombreux exemples d'utilisation de ces principes sont proposés dans ce document.

Les principes du PFP et du PBP ne s'appliquent pas seulement aux nouveaux services et activités: les externalités positives existantes peuvent être proposées d'une façon plus efficace et plus sûre si elles font l'objet d'un paiement. En fait, si ces principes ne s'appliquaient qu'aux activités nouvelles, elles pourraient avoir des effets pervers. Par exemple, les paiements destinés à aménager une forêt pour mieux maîtriser la gestion de l'eau pourraient inciter les agriculteurs à arrêter leurs activités d'élevage, ce qui conduirait à une perte de biodiversité.

Sakuyama (2006b) a souligné la question de l'équilibre entre l'offre et la demande, qui devrait avoir des répercussions sur les paiements des externalités positives. Il décrit également la tendance prévalente d'augmentation de la demande et de réduction de l'offre.

La question des droits de propriété est centrale dans cette problématique (Hodge, 2000). Les droits d'une personne à bénéficier de certaines externalités (l'accès à des espaces de loisir, par exemple), ses droits à provoquer des nuisances (pollution) et ses devoirs à l'égard de l'environnement (protection de la biodiversité), tous ces éléments font partie des droits de propriété.

Par exemple, dans certains pays les propriétaires terriens peuvent interdire à d'autres personnes de traverser leurs terres à l'occasion de randonnées. Dans ce cas, ils pourraient bénéficier d'un paiement en contre partie de l'autorisation à traverser leurs terres et entretenir les sentiers offrant ainsi un supplément d'agrément pour les visiteurs (paiement pour externalité). Dans d'autres pays, la loi permet à tous de disposer d'un libre accès aux espaces de randonnées; les propriétaires ne peuvent pas s'y opposer et ils ne perçoivent aucun paiement. Hodge (2000) décrit la distinction entre les droits de propriétés et les biens non commercialisables comme un point de référence qui évolue au fil du temps. Il faut garder à l'esprit qu'il ne s'agit pas simplement d'une question de droits individuels – toute une série de types de droits peuvent également s'appliquer, notamment les droits coutumiers (Ostrom, 2003).

Quelle est la valeur des externalités positives ?

L'évaluation des externalités n'est pas qu'un exercice économique stérile et ne se limite pas non plus à leur attribuer un prix. De nombreuses politiques relatives aux zones de montagne exercent une influence sur la production des externalités et les décideurs politiques peuvent choisir ce qu'ils souhaitent encourager et ce qu'ils veulent éviter. La priorité sera-t-elle d'encourager les pratiques agricoles qui minimisent les effets des inondations ou plutôt de soutenir les pratiques agricoles qui favorisent la biodiversité, par exemple ? Tant que nous ne disposerons pas de témoignages et d'éléments concrets en nombre suffisant pour être en mesure d'estimer la valeur que les groupes sociaux attribuent aux externalités des montagnes, il ne sera pas possible de comparer les différentes options en présence.

La diversité des externalités suppose une diversité de modes d'évaluation et l'outil qui permettrait d'évaluer la biodiversité sera probablement inopérant pour évaluer la pollution. Certaines approches tentent de chiffrer les externalités, alors que d'autres se situent dans une perspective plus « ouverte » pour estimer leur valeur (Foster et Grove-White, 2000). Lorsque une évaluation attribue un prix, il peut s'agir d'un prix théorique, fondé sur les déclarations d'intention des gens sur leur consentement à payer (préférence déclarée). Ce prix peut également être calculé en se fondant sur le pourcentage des dépenses réelles consacré à une externalité (préférence révélée).

Le choix de la méthode d'évaluation est extrêmement important car des méthodes inadaptées peuvent conduire à des estimations biaisées. Il pourrait également être préférable d'évaluer un ensemble d'avantages, comme les paysages culturels, et ne pas chercher à les décomposer en éléments (Santos, 2000).

Evaluation

Types de valeurs

L'OCDE (1999) distingue quatre types de valeurs. La méthode d'évaluation la plus adaptée dépendra du type de valeurs dont il s'agit:

- Valeur d'usage – lorsque la population obtient des avantages directs en utilisant quelque chose (par ex. observation des oiseaux près de chez soi).
- Valeur d'option – lorsque la population sait qu'elle peut bénéficier d'un avantage dans l'avenir (par ex. la possibilité de disposer d'un espace d'observation des oiseaux).
- Valeur d'existence – lorsque la population sait qu'elle peut bénéficier de quelque chose qui existe (par ex. savoir que les oiseaux existent pour toujours, même si vous n'irez jamais les observer).
- Valeur de legs – lorsque la population peut bénéficier d'avantages dans l'avenir (vos petits enfants pourront observer les oiseaux, par ex.).

Méthodes d'évaluation

- L'évaluation par préférence déclarée se base sur l'interrogation de la population sur la valeur qu'elle attribue à un bien non marchand, pour lequel elle ne paie directement rien pour le moment. Ce type d'évaluation permet d'attribuer une valeur monétaire dans les termes suivants: « en moyenne, les gens déclarent qu'ils sont prêts à payer x \$ pour protéger ce paysage ».
- L'évaluation par préférence révélée s'appuie sur le pourcentage des dépenses réelles de la population qui peut être affecté à l'aspect non marchand d'un bien commercialisé: par exemple, le pourcentage que l'on peut attribuer, dans le prix d'une maison, à l'agrément du paysage qu'elle offre ou la somme qu'une personne consentirait à dépenser pour un voyage de découverte dans un beau site.

Du point de vue du développement, les préférences déclarées n'impliquent qu'une « valeur monétaire virtuelle », alors que les préférences révélées se réfèrent à « une valeur monétaire réelle ». Les préférences révélées sont déjà intégrées dans les économies locales, alors que les préférences déclarées n'en constituent qu'une part potentielle. Tant que ce potentiel ne sera pas concrétisé, d'une façon ou d'une autre (à travers des PSE et/ou toute autre forme de valorisation), la valeur ne peut pas contribuer au développement économique.

Autres approches

Il existe également une voie alternative pour approcher les externalités, basée sur les stocks de capital. La théorie du développement durable se fonde largement sur ce concept (Parris et Kate, 2003; Pearce et Atkinson, 1993). Plutôt que de se centrer sur les avantages et prestations apportés par les externalités, cette approche examine jusqu'à quel point les réserves de biens sont en augmentation ou en déclin. En pratique, on note peu de différences dans les diverses politiques qui résultent de cette approche.

Une autre approche des externalités se centre sur la continuité du service (le débit d'eau, par exemple) et rémunère les agriculteurs pour qu'ils maintiennent un niveau approprié de pâturages. Une approche basée sur les stocks de capital se centre sur la préservation de la ressource (le sol) car il apporte une série de services, y compris le débit de l'eau. Le résultat, dans les deux cas, conduit à rémunérer les agriculteurs pour qu'ils maintiennent un niveau approprié de pâturages.

L'approche par les stocks de capital rencontre d'importants problèmes, souvent liés aux difficultés de recueillir une information suffisante sur les niveaux de stocks et les tendances à long terme. Cette approche ne permet pas non plus de fonder les choix politiques sur les situations locales. Elle n'est évoquée ici que comme l'une des pistes possibles de travail dans l'avenir.

Economies hétérodoxes

La plupart des concepts économiques abordés dans ce document sont basés sur ce qui a été décrit comme une économie néoclassique du bien-être (Gowdy et Erickson, 2005), qui appartient au paradigme économique général dans lequel se situe le développement économique actuel. Certaines hypothèses de base de cette approche sont aujourd'hui critiquées, et sa capacité à aborder des questions comme celle des externalités constitue un problème spécifique.

Gowdy et Erickson (2005) affirment que le champ de développement de l'économie écologique offre une alternative et de meilleures bases théoriques. Bryden, Refsgaard et al. (2006) sont engagés dans l'élaboration d'outils pratiques de développement rural qui prennent ces nouvelles approches en compte.

Bien que la vocation de ce document ne soit pas de proposer des analyses alternatives de ce type (et les études de cas offrent à cet égard un matériau très limité), il est utile d'indiquer que les politiques de développement devraient chercher à élaborer de nouveaux outils économiques pour éclairer et orienter leurs travaux dans l'avenir.

Développement durable des montagnes

Besoins et enjeux

Parvez et Rasmussen (2004) soulignent la diversité géographique et économique des zones de montagne de la planète, qui rend virtuellement impossible une identification cohérente des grandes questions économiques qui s'y posent. Ils observent également que la situation économique des zones de montagne est dépendante de la zone plus large qui les entourent. Ils estiment que l'approche par les moyens d'existence durables (DFID, 1999) est la plus pertinente pour lier les ressources naturelles et le développement social et économique. Un des éléments clés de cette approche réside dans l'identification de 5 types de capital: humain, naturel, financier, social et physique. Les besoins comme les opportunités peuvent être identifiés à travers cette approche.

A certains égards, les montagnes et certaines zones rurales non montagneuses connaissent les mêmes difficultés de développement: périphéricité, manque de centres de population, problèmes récurrents de communication et d'exode des populations (Kohler et al. 2004). Les montagnes vont probablement s'inscrire dans les mêmes tendances que d'autres zones rurales, avec notamment un PIB/hab. plus faible que la moyenne (et souvent en déclin), une diminution des emplois agricoles et le défi de la diversification (OCDE, 2006).

Des opportunités de développement qui permettent de surmonter ces problèmes tout en préservant les 5 types de capital pourraient sans doute être bénéfiques pour les zones de montagne.

Le rôle des externalités positives dans le développement

Le développement durable des montagnes peut être lié aux externalités positives selon trois axes principaux:

- Sur la base des principes du fournisseur payé (PFP) et du bénéficiaire payeur (PBP), des mesures ont été adoptées pour transférer des fonds de l'un à l'autre. Les paiements pour services environnementaux (PSE) en sont la forme la plus commune – l'annexe 1 de ce document en présente de nombreux exemples. Ils s'appuient le plus souvent sur des paiements attribués par les gouvernements – à partir des recettes fiscales – aux agriculteurs qui s'engagent dans certains types d'aménagement des terres. Les PSE peuvent également faire l'objet d'accords directs entre les bénéficiaires et les fournisseurs¹⁴. Certaines ONG environnementales ont adopté cette pratique.

Les PSE génèrent des revenus supplémentaires pour les fournisseurs et dans de nombreux cas, ils augmentent également le volume de leurs activités économiques et, par voie de conséquence, la quantité de production de l'externalité concernée. Ce scénario pourrait également produire des effets positifs sur le développement. Il est clair, toutefois,

¹⁴ Les deux approches correspondent généralement aux théories économiques coasienne et pigouvienne.

que les PSE ne pourront apporter qu'une contribution directe limitée au développement économique.

- Les externalités positives sont valorisées lorsqu'elles sont associées à des produits marchands dont elles augmentent la valeur et les parts de marché, tout en apportant une contribution directe au développement durable des montagnes. Le tourisme de montagne, les fromages, la viande et les produits artisanaux en sont, entre autres, l'illustration.
- Dans les zones de montagne, la qualité de la vie est élevée en raison de la présence d'externalités positives, ce qui favorise la fixation des habitants et en attire de nouveaux. L'effet sur le développement est plus indirect, mais si les niveaux de population peuvent être maintenus, certains services, comme l'éducation et les transports pourront conserver leur rentabilité et être maintenus. Dans certains cas, les revenus moyens et le capital social s'améliorent, car la montagne est attractive pour une « classe créative » (McGranaham et Wojan, 2007). Si la qualité de la vie n'est pas suffisante, les populations abandonneront les zones de montagne. Ce problème se rencontre à la fois dans les pays développés et dans les pays en développement.

Ces trois types de contributions au développement sont rarement – voire jamais – distincts les uns des autres (et s'ils l'étaient, cela indiquerait qu'une opportunité de développement n'a pas été saisie). Les PSE pourraient renforcer la qualité de la biodiversité, dans une zone, par exemple, et dans cette hypothèse, cela permettrait d'augmenter la valeur des produits et d'attirer ou de retenir la population. Si la situation économique de la zone s'améliore, celle-ci disposera de nouvelles perspectives d'investissement dans les ressources environnementales. La synergie permet, ainsi, de renforcer encore davantage le développement durable local des montagnes.

La pauvreté est la conséquence inévitable d'un développement insuffisant, mais elle ne sera pas mécaniquement réduite par un renforcement de l'économie locale. La répartition des bénéfices reste, en effet, un élément essentiel de réduction de la pauvreté et elle doit être prise en compte lorsque l'on analyse les effets des externalités. Il est notamment nécessaire, pour lutter efficacement contre la pauvreté, que les bénéfices générés par les externalités – et leur valeur économique – soient accessibles aux pauvres. Pagiola, Arcenas et al. (2005b) ont mis en évidence la panoplie des scénarios qui pourraient conduire les pauvres à bénéficier des politiques d'externalités ou, à l'inverse, les pénaliseraient encore davantage et accentueraient leur situation de pauvreté.

Dans le même ordre d'idées, il est également important de réfléchir aux conséquences de certaines externalités sur les bénéficiaires situés hors des zones de montagne et notamment sur les plus pauvres. Les mesures destinées à internaliser la valeur de la fourniture d'eau, jusque-là gratuite, pourraient, en introduisant des charges, pénaliser les citoyens pauvres. Toute politique d'externalités des montagnes favorable aux pauvres se doit d'intégrer des dispositions spécifiques pour trouver des solutions à ces problèmes.

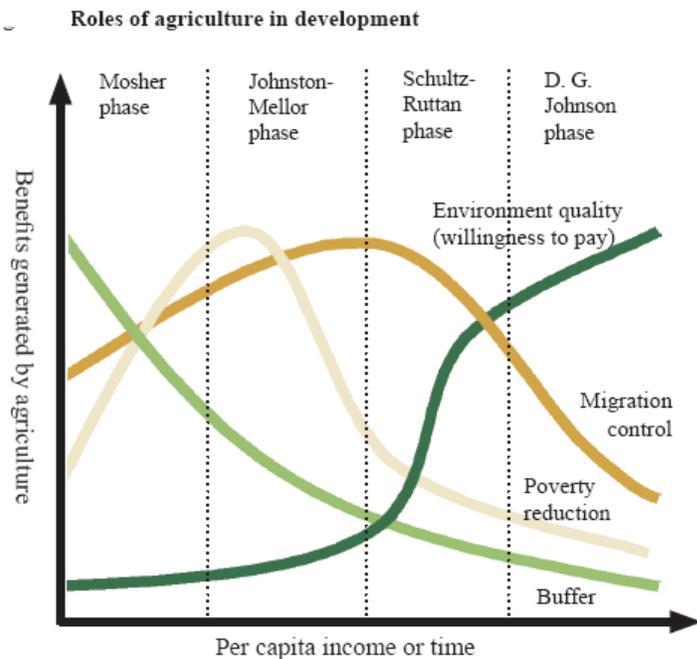
Stades de développement

Le projet de la FAO relatif aux rôles de l'agriculture décrit la contribution de l'agriculture à différents stades de développement (FAO, 2007):

Rôles de l'agriculture dans le développement

Bénéfices générés par l'agriculture
Revenu par habitant
Phase de Mosher
Phase de Johnston-Mellor
Phase de Schultz-Ruttan
Phase D.G Johnson
Qualité de l'environnement (consentement à payer)
Maîtrise des migrations
Réduction de la pauvreté
Rôle tampon

Figure 2 (FAO, 2007)



Hodge (2000) décrit deux approches des externalités de l'agriculture.

Un modèle d'entrée perçoit l'agriculture comme un facteur de pollution variant selon l'intensité de la production agricole. Cette vision décrit une agriculture intensive moderne sans tradition historique.

Un modèle de sortie perçoit un niveau optimal d'avantages environnementaux, avec des problèmes environnementaux créés à la fois par des niveaux élevés ou faibles de production. Cette vision se

réfère à des systèmes agricoles moins intensifs avec une longue tradition culturelle. Le diagramme décrivant ce modèle de sortie se présente comme suit:

Figure 3. Impacts environnementaux des intensités de production de l'agriculture alternative

Services en milieu rural

Rendements agricoles

Terres conquises sur les broussailles, peu d'espèces de valeur, accès restreint

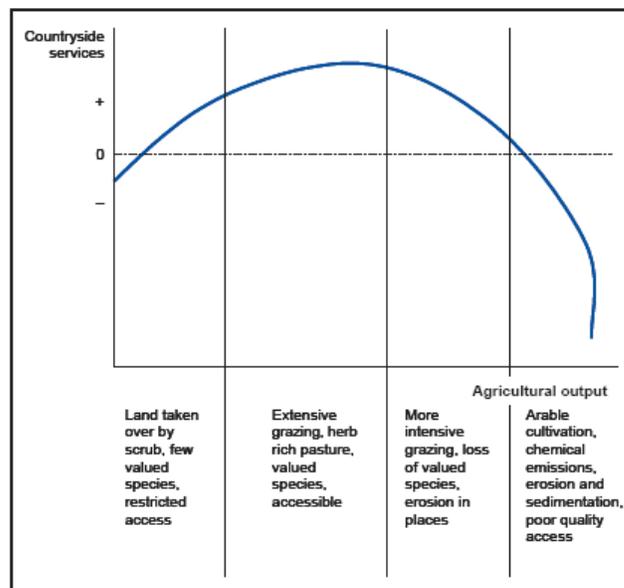
Pâturages extensifs, pâtures riches en herbe, espèces de valeur, accessibles

Pâturages plus intensifs, pertes d'espèces de valeur, érosion et sédimentation, accès médiocre

Culture des terres arables, émissions chimiques, érosion et sédimentation, accès de pauvre qualité

Figure 3 (extrait de Hodge, 2000)

Figure 5. Environmental impacts of alternative agricultural production intensities



Le premier diagramme renvoie à la valeur des services environnementaux apportés par l'agriculture, en termes de consentement à payer. Le second illustre des impacts environnementaux, largement définis en termes de science de la nature. La valeur des externalités positives des zones de montagne peut être perçue comme une combinaison de ces deux modèles: certains produits physiques, écologiques et culturels sont définis par le deuxième diagramme et leur valeur dépend du stade de développement dans lequel se trouve la zone et de leur conformité avec le premier diagramme.

Toutefois, certains bénéficiaires des externalités peuvent provenir de pays qui se situent à d'autres stades de développement; c'est le cas du tourisme ou des investissements opérés par des ONG pour la protection des forêts. Dans ce cas, l'évaluation de l'externalité est plus complexe et la courbe de qualité de l'environnement de la figure 2 pourrait être déplacée vers la gauche. Certaines valeurs proviennent du consentement à payer de pays plus développés et cela augmente

la valeur potentielle de la qualité environnementale, à un stade de développement donné.

La figure 3 illustre également une question plus générale: la dépopulation et l'abandon des terres peut réduire les avantages apportés par les externalités; cela vaut également pour les externalités culturelles. La validité de cet argument dépend de la façon dont la zone s'intègre dans le modèle de sortie de l'agriculture proposée par Hodge. Le stade de développement et l'histoire constituent également d'importants critères. L'analyse des conséquences environnementales de l'abandon des terres dans les montagnes d'Europe, entreprise par MacDonald, Crabtree et al. (2000) en fournit un exemple utile.

Gouvernance

La gouvernance est un élément particulièrement important pour les externalités positives, en raison des utilisations et des apports d'externalités au niveau communautaire: dans de nombreux cas, les intérêts des bénéficiaires sont mieux servis collectivement et le regroupement des fournisseurs dans la communauté leur permet de jouer plus efficacement leur rôle. Il n'en reste pas moins que le fonctionnement des institutions et les mécanismes de gouvernance sont plus adaptés aux individus qu'aux groupes.

Ostrom (2003) ne perçoit pas une dichotomie totale entre les systèmes qui se basent sur les droits communautaires et ceux qui se fondent sur les droits individuels. Dans la plupart des cas, des combinaisons sont possibles et, si l'on se place du point de vue du développement durable des montagnes, il est essentiel de comprendre à quels moments les droits communautaires sont susceptibles d'être importants et comment ils peuvent être soutenus.

Ostrom cite 5 facteurs facilitant le développement des droits de propriété communautaires à savoir: la faible productivité, les retours sur investissements, la forte variabilité locale des ressources et les économies d'échelle substantielles en matière d'investissement pour l'aménagement et gestion des infrastructures. Elle identifie également 7 variables susceptibles d'améliorer la performance des systèmes de droits de propriété communautaires:

- Des informations précises et peu coûteuses sur la ressource, ses coûts d'exploitation et les bénéfices qu'elle procure ;
- Une compréhension partagée des risques et bénéfices d'une approche communautaire par rapport à d'autres approches ;
- Des règles de réciprocité et de confiance ;
- Des groupes stables ;
- L'engagement des participants à rester dans la zone à long terme ;
- Des règles de prises de décisions qui ne nécessitent pas l'unanimité, mais ne reposent pas non sur quelques individus seulement ;

- Un suivi précis et peu coûteux, et des mécanismes en matière de sanctions.

Ces éléments constituent d'importantes règles pratiques pour décider à quels moments les systèmes de droits communautaires devront être appliqués pour améliorer la production d'externalités positives et comment ils pourront être soutenus pour devenir plus performants.

Les droits et activités communautaires jouent également un rôle non négligeable en matière de coûts de transaction des PSE (voir ci-dessous). Il existe trois façons de réduire ces coûts en renforçant le rôle des communautés:

- Si la conformité avec les termes des contrats de PSE est bien établie comme norme culturelle, le besoin de les contrôler se fera moins sentir. En effet, ces normes s'inscrivent dans la philosophie communautaire et mettent en jeu les réputations et identités des individus.
- Si des entreprises communautaires existent et sont impliquées dans la valorisation (tourisme, transformation alimentaire), elles profiteront d'un avantage de marché si leurs membres sont également engagés dans la production efficace de services environnementaux.
- Les PSE pourraient offrir des incitations à des communautés dans leur ensemble lorsque celles-ci réalisent les objectifs des contrats PSE. Ceci permet d'internaliser la question de la conformité et renvoie à la question des normes culturelles. Sakuyama (2006a) montre comment ces pratiques peuvent conduire à une réduction des coûts de transaction.

Coûts de transaction (incluant le ciblage)

Les coûts de transaction des PSE sont souvent élevés, pour un certain nombre de raisons:

- La façon dont la gestion de la ressource (agriculture, foresterie) influence la fourniture des externalités (quantité d'eau) n'est pas totalement comprise. C'est pourquoi un niveau élevé de surveillance est nécessaire pour s'assurer de la réalisation des objectifs des PSE.
- La localisation des ressources n'est pas toujours pertinente et cela peut conduire à attribuer des paiements dans une zone plus importante – ou à davantage d'individus – que nécessaire.
- Les fournisseurs ne tirent pas toujours d'avantages des externalités qu'ils produisent et pourraient donc être incités à ne pas respecter les termes du contrat. Les mesures coercitives sont fréquentes.
- Le concept de PSE peut être nouveau pour certains fournisseurs. Il est donc nécessaire de mettre en place des activités de renforcement des capacités et des services de conseils.
- Les bénéficiaires des PSE ne sont pas toujours clairement identifiés et leurs points de vues ne sont pas bien compris. Il est donc nécessaire d'entreprendre un travail d'évaluation sur ces deux aspects.
- La production des externalités peut reposer sur une action collective des fournisseurs, sur une base communautaire. Les coûts de négociation et de gestion d'actions correctives peuvent être importants.
- Des prescriptions complexes peuvent être nécessaires (en matière d'aménagement des terres, par exemple); cela suppose la mobilisation des services de recherche et de vulgarisation, et l'adoption de mesures de mise en œuvre et de contrôle.
- Des externalités positives multiples peuvent être produites à travers un système unique de PSE; des mesures de suivi sont donc nécessaires, à un niveau élevé.

Van, Kyakkestad et al. (2002) estiment, par exemple, que les coûts de transaction des politiques relatives à la multifonctionnalité sont relativement faibles (« quelques % ») s'ils s'appliquent à des biens uniformes, faciles à observer et courants. Les paiements par tête de mouton en sont un exemple. S'ils correspondent à des services plus flous ou à des biens comme les paysages ou la production biologique, ils peuvent être plus importants (jusqu'à plusieurs dizaines de %).

Cela illustre le lien entre coûts de transaction et précision. Plus la gestion des externalités est précise, plus des coûts de transaction seront importants.

La section consacrée aux « coûts de transaction » (p. 17) analyse la façon dont il convient de gérer ces coûts pour réaliser les meilleurs résultats, en conformité avec les objectifs politiques.

Bibliographie

- Alston LJ, Libecap GD, Mueller B, 2000. Land reform policies, the sources of violent conflict, and implications for deforestation in the Brazilian Amazon. *Journal of Environmental Economics and Management* 39:162-188.
- Barrera-Bassols N, Zinck A, 2003. 'Land moves and behaves': Indigenous discourse on sustainable land management in Pichataro, Patzcuaro basin, Mexico. *Geografiska Annaler Series a-Physical Geography* 85A:229-245.
- Bigourdan C, 2007. Information sur les services rendus par les agriculteurs.
- Bryden J, Refsgaard K, Johnson T, 2006. Multifunctional Agriculture and the New Rural Development Policy Paradigm in Europe. In: EAAE Seminar. Prague.
- Choudhury D, 2007. Conference posting. In: e-consultation: The Mountain Forum.
- Council of the European Union, 2005. COUNCIL REGULATION (EC) No 1698/2005 of 20 September 2005 on support for rural development by the European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD). (Union OJotE, ed).
- Crabtree JR, MacDonald D, Hanley N, 2002. Non-market benefits associated with mountain regions. Highlands and Islands Enterprise and Scottish Natural Heritage.
- DFID, 1999. Sustainable Livelihoods Guidance Sheets. London: Department for International Development.
- Dietz T, Ostrom E, Stern PC, 2003. The Struggle to Govern the Commons. *Science* 302:1907-1912.
- eftec, 2005. The Economic, Social and Ecological Value of Ecosystem Services: A Literature Review. London, UK: Department for Environment, Food and Rural Affairs.
- Euromontana, 2005. Reaping the benefit of Europe's precious places. Policies releasing the potential of mountain and remoter rural areas. Brussels: Euromontana.
- Euromountains.net, 2006. Defence and management of the fragile rural areas, landscape and natural resources in mountains. Ordinary land maintenance plans in the province of Turin - Italy. Euromountains.
- European Environment Agency, 2004. High nature value farmland. Characteristics, trends and policy challenges. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities: European Environment Agency; 32 pp.
- FAO, 2007. The Roles of Agriculture in Development: Policy Implications and Guidance. In: *Socio-Economic Analysis and Policy Implications of the Roles of Agriculture in Developing Countries*. Rome: Food and Agriculture Organisation of the United Nations.
- FAO SARD-M, 2007. Sustainable agriculture and rural development in mountain regions. Rome: United Nations Food and Agriculture Organisation.

- Foster J, Grove-White R, 2000. Valuation by Whom, for Whom? Questions of legitimacy. In: Invited paper for the OECD-USDA workshop, The Value of Rural Amenities: Dealing with Public Goods, Non-market Goods and Externalities, Washington DC.
- Gardiner R, 2002. Towards Earth Summit 2002. In: Stakeholder Forum for Our Common Future. London.
- Garnache C, 2006. Valorisation of positive externalities within the framework of the SARD-M Project. Rome: FAO.
- Gönençgil B, 2007. In: e-consultation: The Mountain Forum.
- Gowdy J, Erickson JD, 2005. The approach of ecological economics. *Cambridge Journal of Economics* 29:207-222.
- Grieg-Gran M, Porras I, Wunder S, 2005. How can market mechanisms for forest environmental services help the poor? Preliminary lessons from Latin America. *World Development* 33:1511-1527.
- Heimlich R, 2000. Establishing effective incentives in practice: the role of valuation and influence of other factors. In: Invited paper for the OECD-USDA workshop, The Value of Rural Amenities: Dealing with Public Goods, Non-market Goods and Externalities, Washington DC, June.
- Hodge I, 2000. Current Policy Instruments: Rationale, Strength, and Weakness. In: Invited paper for the OECD-USDA workshop, The Value of Rural Amenities: Dealing with Public Goods, Non-market Goods and Externalities, Washington DC, June.
- Institut d'Elevage, 2006. Paysages d'élevages; Paysagers d'éleveurs.
- Khalil A, 2004. Environmental Services, Externalities and Agriculture: The Case of Mountain Tourism in Morocco. *electronic Journal of Agricultural and Development Economics* 1:63-86.
- Kohler T, Hurni H, Wiesmann U, Klay A, 2004. Mountain infrastructure: Access, communications and energy. In: Key issues for mountain areas (Price MF, Jansky L, Iatsenia A, eds). New York: United Nations University Press.
- Levret C, Viatte G, 2007. Session 2: Valorisation of mountain positive externalities through policies and markets – Synthesis. In: SARD-M Project E-consultation: Mountain Forum/ UN-FAO SARD-M.
- Luo P, 2006. Assessment of SARD-M Policies in the Hindu Kush – Himalayas: the case of Sichuan, China. In: Project for Sustainable Agriculture and Rural Development in Mountain Regions (SARD-M). Rome: FAO.
- MacDonald D, Crabtree JR, Wiesinger G, Dax T, Stamou N, Fleury P, Lazpita JG, Gibon A, 2000. Agricultural abandonment in mountain areas of Europe: Environmental consequences and policy response. *J Environ Manage* 59:47-69.
- McGranahan D, Wojan T, 2007. Recasting the creative class to examine growth processes in rural and urban counties. *Regional Studies* 41:197-216.
- Merlo M, Milocco E, Panting R, Virgilietti P, 2000. Transformation of environmental recreational goods and services provided by forestry into recreational environmental products. *Forest Policy and Economics* 1:127-138.
- Mollard A, 2003. Multifonctionnalité de l'agriculture et territoires: des concepts aux politiques publiques. *Cahiers d'économie et sociologie rurales* 66:28-54.

- Moxey A, 2006. Review of public benefits purchased by the public sector. Cairngorms Park National Park Authority.
- OECD, 1992. Recommendation of the Council on Integrated Coastal Zone Management. (OECD, ed): OECD, Paris.
- OECD, 1999. Cultivating Rural Amenities - An economic development perspective. In: Territorial Development: Organisation for Economic Co-operation and Development.
- OECD, 2001. Multifunctionality - Towards an analytical framework. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development.
- OECD, 2006. The New Rural Paradigm. Paris: Organisation for economic co-operation and development.
- Ostrom E, 2003. How types of goods and property rights jointly affect collective action. *Journal of Theoretical Politics* 15:239-270.
- Pagiola S, Agostini P, Gobbi J, de Haan C, Ibrahim M, Murgueitio E, Ramirez E, Rosales M, Ruiz JP, 2005a. Paying for Biodiversity conservation services - Experience in Colombia, Costa Rica, and Nicaragua. *Mountain Research and Development* 25:206-211.
- Pagiola S, Arcenas A, Platais G, 2005b. Can payments for environmental services help reduce poverty? An exploration of the issues and the evidence to date from Latin America. *World Development* 33:237-253.
- Parris TM, Kates RW, 2003. CHARACTERIZING AND MEASURING SUSTAINABLE DEVELOPMENT. *Annual Review of Environment & Resources* 28:559-586.
- Parvez S, Rasmussen SF, 2004. Sustaining mountain economies: Poverty reduction and livelihood opportunities. In: Key issues for mountain areas (Price MF, Jansky L, Iatsenia A, eds). New York: United Nations University Press.
- Pearce DW, Atkinson GD, 1993. Capital theory and the measurement of sustainable development: an indicator of "weak" sustainability. *Ecological Economics* 8:103-108.
- Pezzini M, Wojan T, 2002. Leveraging Amenities for Rural Development: Direction, Dialogue, and Negotiation. In: Exploring Policy Options for a New Rural America Kansas City, MO: Federal Reserve Bank of Kansas City, Kansas City, MO.
- Pruckner GJ, 1995. Agricultural landscape cultivation in Austria: An application of the CVM. *Eur Rev Agric Econ* 22:173-190.
- Rodriguez LC, Pascual U, 2004. Land clearance and social capital in mountain agro-ecosystems: the case of Opuntia scrubland in Ayacucho, Peru. *Ecological Economics* 49:243-252.
- Rojas M, Aylward B, 2002. Cooperation between a small private hydropower producer and a conservation NGO for forest protection: The case of La Esperanza, Costa Rica. In: Land-Water Linkages in Rural Watersheds Case Study Series. Rome, Italy: FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS.
- Rosales RMP, 2003. Developing Pro-poor markets for environmental services in the Philippines. London: International Institute for Environment and Development.
- Sakuyama T, 2006a. Environmental Service Incentive Component - Policy Implications and Guidance. In: Roles of Agriculture Project. Rome: Food and Agriculture Organization of the United Nations.

- Sakuyama T, 2006b. Environmental Service Incentives Component Analytical Framework for Policy Case Studies. In: Roles of Agriculture Project. Rome: Food and Agriculture Organization of the United Nations.
- Santos JML, 2000. Problems and potential in valuing multiple output: externality and public-good non-commodity outputs from agriculture. OECD-USDA Workshop "Towards policies for rural amenities: Valuing public goods and externalities".
- SARD-M project/Mountain Forum, 2007. In: e-consultation to prepare for the third meeting of the Adelboden Group: The Mountain Forum and UN-FAO.
- Sayadi S, Roa MCG, Requena JC, 2005. Ranking versus scale rating in conjoint analysis: Evaluating landscapes in mountainous regions in southeastern Spain. *Ecological Economics* 55:539-550.
- UNECE, 2006. Payments for ecosystem services in integrated water resources management. (Council EaS, ed): United Nations Economic Commission for Europe.
- UNEP, 2000. Mountains and Mountain Forests. UNEP-WCMC.
- Vatn A, Kvakkestad V, Rørstad PK, 2002. POLICIES FOR MULTIFUNCTIONAL AGRICULTURE - The Trade-off between Transaction Costs and Precision. Agricultural University of Norway, Department of Economics and Social Sciences.
- World Trade Organisation, 2007. Doha Development Agenda: Negotiations, implementation and development. Geneva: WTO.