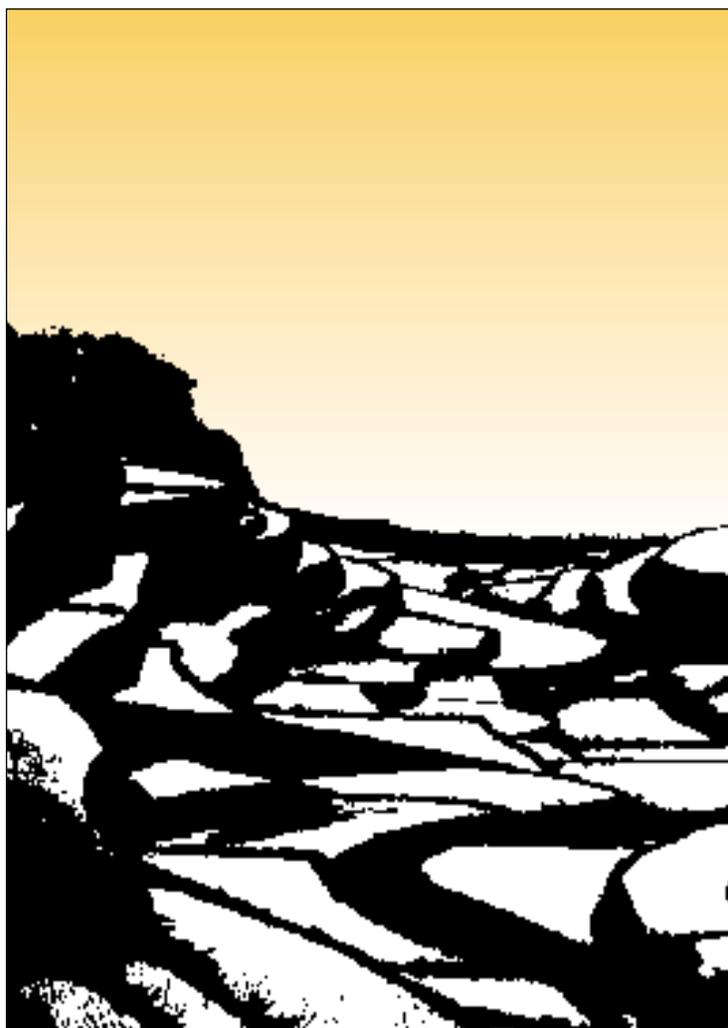


# CULTIVER LES AMÉNITÉS RURALES

Une perspective  
de développement économique



© OCDE, 1999

© Logiciel, 1987-1996, Acrobat, marque déposée d'ADOBE.

Tous droits du producteur et du propriétaire de ce produit sont réservés. L'OCDE autorise la reproduction d'un seul exemplaire de ce programme pour usage personnel et non commercial uniquement. Sauf autorisation, la duplication, la location, le prêt, l'utilisation de ce produit pour exécution publique sont interdits. Ce programme, les données y afférentes et d'autres éléments doivent donc être traités comme toute autre documentation sur laquelle s'exerce la protection par le droit d'auteur.

Les demandes sont à adresser au :

Chef du Service des Publications,  
Service des Publications de l'OCDE,  
2, rue André-Pascal,  
75775 Paris Cedex 16, France.

DÉVELOPPEMENT TERRITORIAL

# CULTIVER LES AMÉNITÉS RURALES

*Une perspective de développement  
économique*

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

## ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

En vertu de l'article 1<sup>er</sup> de la Convention signée le 14 décembre 1960, à Paris, et entrée en vigueur le 30 septembre 1961, l'Organisation de Coopération et de Développement économiques (OCDE) a pour objectif de promouvoir des politiques visant :

- à réaliser la plus forte expansion de l'économie et de l'emploi et une progression du niveau de vie dans les pays Membres, tout en maintenant la stabilité financière, et contribuer ainsi au développement de l'économie mondiale ;
- à contribuer à une saine expansion économique dans les pays Membres, ainsi que les pays non membres, en voie de développement économique ;
- à contribuer à l'expansion du commerce mondial sur une base multilatérale et non discriminatoire conformément aux obligations internationales.

Les pays Membres originaires de l'OCDE sont : l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, le Canada, le Danemark, l'Espagne, les États-Unis, la France, la Grèce, l'Irlande, l'Islande, l'Italie, le Luxembourg, la Norvège, les Pays-Bas, le Portugal, le Royaume-Uni, la Suède, la Suisse et la Turquie. Les pays suivants sont ultérieurement devenus Membres par adhésion aux dates indiquées ci-après : le Japon (28 avril 1964), la Finlande (28 janvier 1969), l'Australie (7 juin 1971), la Nouvelle-Zélande (29 mai 1973), le Mexique (18 mai 1994), la République tchèque (21 décembre 1995), la Hongrie (7 mai 1996), la Pologne (22 novembre 1996) et la Corée (12 décembre 1996). La Commission des Communautés européennes participe aux travaux de l'OCDE (article 13 de la Convention de l'OCDE).

Also available in English under the title:  
CULTIVATING RURAL AMENITIES  
An Economic Development Perspective

L'illustration de la page de couverture a été fournie par le ministère japonais de l'Agriculture, de la Forêt et de la Pêche

© OCDE 1999

Les permissions de reproduction partielle à usage non commercial ou destinée à une formation doivent être adressées au Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC), 20, rue des Grands-Augustins, 75006 Paris, France, tél. (33-1) 44 07 47 70, Fax (33-1) 46 34 67 19, pour tous les pays à l'exception des États-Unis. Aux États-Unis, l'autorisation doit être obtenue du Copyright Clearance Center, Service Client, (508)750-8400, 222 Rosewood Drive, Danvers, MA 01923 USA, ou CCC Online : <http://www.copyright.com/>. Toute autre demande d'autorisation de reproduction ou de traduction totale ou partielle de cette publication doit être adressée aux éditions de l'OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 Paris Cedex 16, France.

## Table des matières

<b>Introduction</b> .....	5
<i>Chapitre 1. Définir les aménités rurales</i> .....	7
1. Approche initiale et définition .....	7
2. Classification et exemples d'aménités .....	9
3. Caractéristiques principales .....	10
4. Des biens publics et des externalités .....	17
<i>Chapitre 2. Internaliser les aménités rurales</i> .....	21
1. Comment internaliser les externalités .....	21
2. L'importance des droits de propriété .....	23
3. Application des principes d'internalisation aux aménités .....	26
4. Le prix de l'aménité .....	30
<i>Chapitre 3. Aménités et développement rural</i> .....	35
1. A la recherche d'une synergie .....	35
2. Les objectifs des politiques liées aux aménités .....	37
3. Politiques et instruments .....	38
<i>Chapitre 4. Stimulation des marchés des aménités</i> .....	41
1. Des marchés pour les droits d'utilisation des aménités .....	41
2. Des marchés portant sur des produits liés aux aménités .....	42
3. Commercialisation des droits de propriété .....	46
4. Soutien au développement d'entreprises rurales de mise en valeur des aménités .....	48
<i>Chapitre 5. Politiques en faveur de l'action collective</i> .....	51
1. Justification du soutien à l'action collective .....	51
2. Construire un cadre institutionnel approprié .....	53
3. Des politiques incitatives pour stimuler l'émergence d'actions collectives .....	55
4. Soutien direct aux actions collectives .....	56
5. Avantages et limites .....	57
<i>Chapitre 6. Politiques réglementaires</i> .....	59
1. Principes généraux .....	59
2. Identifier les aménités rurales .....	60
3. Planification de l'usage des terres .....	61
4. Réglementations propres aux aménités .....	63

5. Réserves foncières.....	67
6. Mesures compensatoires.....	68
7. Avantages et limites .....	70
<b>Chapitre 7. Politiques d'incitation .....</b>	<b>71</b>
1. Principes généraux.....	71
2. Paiements directs aux fournisseurs d'aménités .....	71
3. Paiements relatifs à des investissements liés à la qualité de l'aménité.....	74
4. Soutiens publics d'activités déterminantes pour des aménités.....	75
5. Rémunération <i>ex ante</i> de la non-réalisation .....	76
6. La « <i>cross-compliance</i> » : des paiements directs liés à des politiques sectorielles .....	77
7. Sanctions des actes de dégradation des aménités.....	77
<b>Chapitre 8. Mesures d'accompagnement.....</b>	<b>81</b>
1. Coordination entre acteurs.....	81
2. Information aux citoyens.....	85
3. Des orientations pour la recherche : vers des techniques optimales .....	88
<b>Recommandations en matière de politiques .....</b>	<b>91</b>
Quelles politiques pour les aménités rurales ? .....	91
Qui doit supporter les coûts de fourniture d'une aménité ? .....	95
Principes des politiques.....	98
<i>Annexe I. Études de cas.....</i>	<i>101</i>
<i>Annexe II. Méthodologie pour les études de cas.....</i>	<i>115</i>
<i>Annexe III. Atelier sur les aménités.....</i>	<i>117</i>
Bibliographie.....	119

#### ENCADRÉ

1. Études de cas sur les aménités .....	11
---	----

#### TABLEAUX

1. Classification des aménités.....	15
2. Principes d'internalisation des aménités .....	28
3. Relation entre aménités rurales et développement.....	36
4. Les formes de l'action collective .....	52

#### FIGURES

1. Le dilemme du consommateur d'aménités .....	18
2. Lien entre le sur-prix et les types de qualité liée aux aménités.....	44
3. Vers des modèles technologiques optimisant les complémentarités .....	89

## Introduction

Les zones rurales sont riches d'aménités les plus diverses : sites naturels vierges, paysages soigneusement aménagés, monuments historiques, traditions culturelles vivantes, etc. Ces aménités font l'objet d'une demande croissante liée à l'élévation du niveau de vie des citadins qui consacrent plus de temps et d'argent à profiter de la campagne. Cet intérêt grandissant pour la nature et le patrimoine culturel offre de nouvelles opportunités économiques aux zones rurales, dont l'économie est souvent en retard sur celle des villes. Toutefois, encourager le développement rural sur la base d'aménités n'est pas un processus simple. Pour les habitants des zones rurales, quels sont les meilleurs moyens d'exploiter la valeur des aménités ? Comment peuvent-ils équilibrer préservation des aménités et développement des économies locales ou régionales ?

Depuis sa création en 1990, le Groupe du Conseil sur le Développement Rural de l'OCDE consacre une attention particulière au rôle des aménités dans le développement rural. La première phase d'activité de ce groupe a consisté en un examen théorique des caractéristiques et propriétés des aménités, afin d'en dégager un cadre permettant d'étudier leur mise en valeur. Les résultats de cette étude ont été publiés sous le titre *La contribution des aménités au développement rural* (OCDE, 1994). La deuxième phase a été engagée avec l'objectif de recenser divers instruments de politique mis en place dans les pays Membres pour favoriser le développement rural. Des exemples de politiques étudiés dans huit pays ont été décrits dans un rapport intitulé *Les aménités pour le développement rural : Exemples de politiques* (OCDE, 1996a).

Le Groupe a suggéré que les études ultérieures analysent plus systématiquement l'éventail des mesures de politique permettant la promotion et l'utilisation des aménités pour le développement rural. Une analyse approfondie des études de cas a donc été proposée comme troisième phase d'activité pour répondre à cette suggestion. Grâce aux contributions de l'Australie, de l'Autriche, de la France, du Japon, et de la Suisse, cinq études de cas ont été réalisées et analysées par deux experts appartenant au Secrétariat de l'OCDE (voir encadré 1 et annexes I et II).

Parallèlement aux études de cas, un Atelier sur les instruments de politique des aménités, doublé d'un voyage d'études, a été organisé au Japon avec le concours des autorités japonaises. Au cours de l'atelier, le Secrétariat et trois experts ont présenté l'analyse de différents types d'instruments de politique. Des participants venus de Belgique, du Canada, de Finlande, de Grèce, du Luxembourg, de Norvège et de Suède ont présenté les aménités de leurs pays et les politiques afférentes (voir encadré 1 et annexe III).

Ce rapport présente une synthèse de toutes les phases du projet. En conclusion, nous fournissons des recommandations de politique d'aménités complétées par un résumé des notions et principes resitués dans le contexte. Ce rapport a été préparé par Yukiya Saika et Jean-Eudes Beuret, avec la participation de Mario Pezzini, Priscilla Salant et Andrew Davies.

## *Chapitre 1*

# **Définir les aménités rurales**

### **1. Approche initiale et définition**

#### ***Qu'est-ce qu'une aménité rurale ?***

Le terme d'aménité rurale recouvre une large gamme de structures uniques, naturelles ou construites par l'homme en zone rurale, telles que la flore et la faune, les paysages cultivés, le patrimoine historique, voire les traditions culturelles. Les aménités se distinguent des caractéristiques plus ordinaires de la campagne car elles sont reconnues comme précieuses ou, en termes économiques, exploitables. Il s'agirait alors de lieux et de traditions dont certains individus, ou la société dans son ensemble, peuvent tirer une utilité. La *valeur* ou l'utilité constitue un facteur capital, qui permet de considérer l'aménité rurale comme une ressource importante pour le développement économique.

#### ***La valeur des aménités***

En règle générale, les valeurs des aménités rurales peuvent prendre une ou plusieurs des formes suivantes :

- *une valeur d'usage*, procurée par une visite directe ou le séjour dans le site d'une aménité ;
- *une valeur d'option*, procurée par la possibilité de visiter une aménité dans un avenir plus ou moins proche ;
- *une valeur d'existence* : les gens se contentent de savoir qu'une aménité existe ;
- *une valeur de legs*, procurée par la possibilité de léguer une aménité à la postérité.

La valeur d'option, d'existence ou de legs des aménités est également appelée *valeur de non-usage*, car elle peut être consommée sans contact ou « utilisation » directe de l'aménité. Lorsque les aménités possèdent une valeur de non-usage significative, le défi posé par la mise en œuvre de stratégies de développement

rural fondées sur les aménités est plus important. C'est ce que nous explorons dans ce rapport.

L'usage direct et le non-usage peuvent être considérés comme deux manières de « consommer » des aménités. Une troisième manière, appelée « consommation dérivée », consiste en la transmission de la valeur de l'aménité aux consommateurs par le biais de média ou de produits ayant une valeur d'aménité. Dans le premier cas, les consommateurs potentiels peuvent constater l'état d'une aménité, ce qui peut confirmer que celle-ci est bien préservée, inciter à la visiter ou donner l'espoir qu'elle sera préservée longtemps encore. Dans le second cas, la valeur d'aménité est transmise par le biais de produits auxquels l'aménité est identifiée, par exemple des aliments ou des objets produits dans des régions saines et belles au moyen de méthodes traditionnelles. Ces produits favorisent aussi la consommation de valeurs de non-usage car ils véhiculent des informations sur les aménités.

### **Offre d'aménités**

Lorsqu'on admire un paysage rural, la valeur que représente celui-ci est réalisée directement, sans qu'un processus de production intermédiaire soit nécessaire. Le paysage a une valeur dite « de consommation ». Bien que l'aménité puisse être la conséquence d'un processus de production (comme dans le cas des rizières en terrasses au Japon ou des pâturages alpins en Autriche), elle n'a pas été expressément créée pour procurer une aménité. La valeur de consommation des aménités les distingue des biens ayant une valeur de production, qui peuvent servir d'intrants dans un processus productif : les arbres ont une valeur pour leur bois ou les cours d'eau pour la production d'énergie hydroélectrique. La valeur de consommation naît de l'existence de l'aménité et de son état et, même dans ce cas, elle peut nécessiter quelques facteurs de production, par exemple la création de routes ou de possibilités d'hébergement qui la rendront accessible aux visiteurs.

L'aménité a une forte connotation territoriale. La valeur d'une aménité rurale provient d'un attribut matériel ou culturel unique d'une région donnée. Liée à son territoire, l'aménité en tire ses attributs et sa valeur. Yoshinaga (1997) a été le premier à employer le terme *Fudo* pour exprimer l'harmonie entre la nature et les hommes pendant toute l'histoire de la région. Le *Fudo* est propre à une région, chaque région ayant sa propre histoire qui a marqué ses paysages, ses modes de vie et ses activités de production.

Bien que l'environnement naturel soit une source importante d'aménités rurales, toutes les situations naturelles ne constituent pas obligatoirement des aménités rurales. L'utilité de l'environnement naturel est liée au fait qu'il constitue un habitat permettant l'existence des humains et des autres formes de vie, autrement dit à l'exploitation présente et future de son utilité pratique. En revanche, l'utilité des aménités rurales tient au plaisir et à la distraction et elle est associée à

des territoires et à des activités humaines spécifiques. Cependant, la valeur tenant au rôle d'habitat permettant la vie, et dans l'autre cas au plaisir que procure l'aménité par la culture (mais aussi la nature), les stratégies visant à optimiser la préservation de l'environnement, d'une part, et des aménités d'autre part peuvent parfois être antagonistes.

Finalement, les critères d'évaluation d'une aménité doivent être constamment redéfinis. L'évolution des goûts et des préférences – sur le court et le moyen terme – peut donner une nouvelle valeur ajoutée à certaines aménités naturelles et culturelles et inversement réduire la valeur de certaines autres. Dans ce contexte, les ressources naturelles et culturelles possèdent une valeur potentielle future qui ne peut aujourd'hui être anticipée. Ainsi, la demande actuelle en aménités ne signifie pas que d'autres ressources naturelles et culturelles sans valeur ou non exploitées de nos jours sont condamnées à disparaître.

### ***En résumé... les caractéristiques principales des aménités***

- les aménités rurales sont des structures uniques, naturelles et produites par l'homme ;
- la valeur ou l'utilité des aménités rurales est liée au plaisir ou aux distractions qu'elles procurent ;
- la valeur ou l'utilité découle d'une valeur de consommation plutôt que de production ;
- la valeur ou l'utilité peut être consommée non seulement dans la région des aménités rurales, mais aussi à l'extérieur de la région, avec ou sans l'aide des médias ;
- les aménités rurales sont fortement liées à des attributs de territorialité.

## **2. Classification et exemples d'aménités**

### ***Classifier les aménités***

Il serait utile de distinguer les aménités selon l'importance de la contribution humaine, afin de traiter efficacement des problèmes différents. Le classement suivant, fondé sur trois niveaux de contribution humaine, a été proposé au Groupe (OCDE, 1997a) :

- nature presque intacte ;
- interaction entre nature et homme ;
- aménités créées par l'homme.

Les exemples classés dans la catégorie « nature presque intacte » sont les forêts naturelles et la haute montagne, où la nature vierge, peu marquée par

l'intervention humaine, est considérée comme une aménité. La majeure partie de la nature a toutefois été transformée par l'homme au cours de la longue histoire humaine (notamment en Europe et en Extrême-Orient). Ces interactions entre la nature et l'homme sont souvent d'importantes sources d'aménités rurales, par exemple dans le cas des paysages agricoles, des méthodes de pêche traditionnelles, des réserves de chasse ou de randonnées. Dans le cas des aménités rurales créées par l'homme, la valeur provient souvent des traditions ou de la culture qui s'expriment dans le patrimoine historique, l'artisanat traditionnel ou les fêtes villageoises. Les populations concernées accordent souvent une grande valeur à ces aménités, cherchant à préserver leurs traditions ou à conserver leur identité culturelle.

### ***Exemples en provenance des pays Membres de l'OCDE***

La série d'études de cas choisis par les pays Membres de l'OCDE à titre d'exemples d'aménités devrait aider à clarifier la gamme des ressources uniques, naturelles ou construites par l'homme qui peuvent être classées comme aménités, ainsi qu'à aider au positionnement de ces ressources dans la classification tripartite élaborée ci-dessus et à la mise en évidence de leurs attributs communs.

### **3. Caractéristiques principales**

Les aménités rurales, qu'elles soient naturelles ou produites par l'homme, ont en commun un certain nombre de caractéristiques qui ont des implications importantes pour les politiques de développement.

#### ***Caractère unique, irréversible et incertain***

Une aménité existe dans une région précise, et nulle part ailleurs. Toutes les aménités ont un caractère propre qui les rend uniques. Il n'existe pas deux aménités identiques, et aucune aménité n'est reproductible en un autre lieu.

Dans le contexte des aménités, une action qui réduit la valeur d'une aménité est le plus souvent irréversible. Une fois que l'être humain est intervenu, il est impossible de rétablir la valeur de l'environnement naturel vierge. Les aménités produites par l'homme peuvent être recrées mais, dans la mesure où leur valeur est associée à des attributs historiques et culturels, la reproduction n'a pas la même valeur que l'original. La grande valeur des aménités est souvent le produit d'un processus très lent et découle parfois d'un mode d'exploitation qui a pu durer des centaines d'années.

On suppose que les aménités rurales sont rares, ce qui constitue l'une des explications fondamentales de leur valeur. Pourtant, il n'existe aucun critère précis de rareté ou de valeur qui différencie une aménité des structures rurales ordinaires.

### Encadré 1. Études de cas sur les aménités

Les aménités suivantes ainsi que les politiques qui leur sont associées ont été étudiées au cours de ce projet (voir l'Annexe I pour des descriptions plus amples et Annexe II pour la méthodologie utilisée) :

**Australie** (Nature presque intacte) : les forêts naturelles sont l'une des principales sources d'aménités rurales d'Australie. La nécessité de les conserver et leur usage récréatif se trouvent cependant de plus en plus en porte-à-faux avec les industries forestières traditionnelles. L'étude est consacrée aux *Regional Forest Agreements* (RFA – accords forestiers régionaux), qui cherchent à atténuer ces conflits et à favoriser un système forestier durable en définissant un cadre de planification des ressources forestières sous vingt ans, qui sera formalisé par un contrat signé par les parties concernées.

**Autriche** (Interaction entre nature et homme) : les pâturages alpins représentent 20 % de la superficie totale des terres en Autriche. Leur gestion a d'importantes implications pour le paysage, le tourisme et la prévention des catastrophes naturelles. En effet, outre ses fonctions productives, l'agriculture de montagne permet aussi de protéger les écosystèmes alpins fragiles et les paysages traditionnels. Le Programme Spécial pour les Agriculteurs de Montagne a été créé en 1972 pour préserver la stabilité multifonctionnelle et socio-économique des zones de montagne.

**France** (Interaction entre nature et homme) : Créé en 1967, le système français des parcs naturels régionaux vise à mettre en place des modèles de développement fondés sur la protection, la gestion et la valorisation des aménités, aussi bien naturelles que créées par l'homme. Ce système a été conçu en vue de concilier la protection des aménités et la promotion économique de la région. A ce jour, il existe 32 parcs naturels régionaux en France qui occupent près de 10 pour cent du territoire national et regroupent plus de 2 600 communes rurales.

**Japon** : Le Japon a fait l'objet de quatre études de cas, chacune étant basée sur l'interaction entre la nature et l'homme (sauf celle concernant les sites historiques de Asuka).

- Le paysage historique du village **d'Asuka** rappelle l'ancienne capitale qui s'étendait dans cette région. Les champs de riz d'Asuka entourent sanctuaires, temples, tombes anciennes et objets de pierre, et créent avec ceux-ci le paysage historique de la région. Afin de protéger ce paysage menacé par l'urbanisation, les gouvernements ont promulgué la loi dite d'Asuka, qui impose de sévères restrictions à l'utilisation des terres, les villageois recevant en contrepartie un dédommagement limité.
- Dans la ville de **Yufuin**, l'intégration de sources thermales chaudes et de paysages ruraux crée une atmosphère harmonieuse. Toutefois, l'augmentation du nombre de fermes équipées de tracteurs et de moissonneuses entraîne la disparition progressive des pratiques traditionnelles. Face à cette évolution, la municipalité encourage les fermiers à continuer leurs pratiques traditionnelles en subventionnant le marché de la paille de riz.

### Encadré 1. Études de cas sur les aménités (suite)

- Un *Tanada* est une rizière en terrasses, construite sur les pentes abruptes des montagnes. Ce système a été développé dans le Japon ancien, et il s'est répandu dans presque toutes les régions du pays. Les *Tanada* sont appréciés non seulement pour leurs paysages, mais aussi parce qu'ils représentent la tradition, la culture et l'identité locales qui se sont constituées dans le pays. La difficulté de leur exploitation provoque pourtant leur déclin rapide, ce qui a requis plusieurs interventions des pouvoirs publics.
- La pêche au chalut, avec des chaluts à voile du lac **Kasumigaura**, a permis d'augmenter le rendement de la pêche et a ainsi procuré à des milliers de pêcheurs des ressources stables. Les chalutiers à voile ont complètement disparu du lac en 1968, détrônés par les chalutiers à moteur plus efficaces. A la demande de la population locale, les municipalités riveraines ont pourtant lancé un projet de reconstitution des scènes de pêche à la voile. La pêche au chalutier à voile est aujourd'hui perçue comme un élément important du paysage de Kasumigaura. L'image du chalutier à voile est utilisée pour différencier les produits du lac Kasumigaura, qui ont une marque déposée sur le marché.
- En **Suisse** (interaction entre nature et homme), le chemin frontalier du Napfbergland suit l'une des plus remarquables lignes de démarcation culturelle, ethnique et économique du pays, véritable frontière entre deux cantons, l'un de culture occidentale, l'autre d'Europe centrale, l'un de confession protestante, l'autre catholique. Les attractions de cette région ne sont pas aussi spectaculaires que celles des régions alpines plus montagneuses, mais en reliant une masse critique d'attractions, les instigateurs du projet espèrent attirer les visiteurs et vendre des produits labellisés dans la région.

#### Les aménités présentées lors de l'atelier

Les aménités suivantes et les politiques qui leur sont associées ont été introduites au cours d'un atelier sur les aménités rurales qui a eu lieu à Tokyo en septembre 1997.

**Belgique** (Interaction entre nature et homme) : la Belgique possède une géographie riche en aménités rurales diverses : parcs naturels, sites archéologiques, architectures villageoises particulières, paysages spectaculaires, traditions locales et produits uniques. Les pouvoirs publics s'efforcent de mettre en valeur ces aménités dans le cadre d'un développement rural durable, à l'aide de divers types de politique et notamment de directives pour la planification spatiale, de codes de gestion des terres et de politiques sectorielles (en particulier en matière d'agriculture et d'exploitation forestière).

**Canada** (Nature presque intacte) : le Canada compte 38 parcs nationaux et 131 sites historiques nationaux administrés par « Parks Canada ». La politique canadienne en matière de parcs nationaux vise à créer des occasions de loisirs et d'éducation du public, tout en préservant l'intégrité écologique du parc. Les sites

### Encadré 1. Études de cas sur les aménités (suite)

historiques nationaux de la Chilkoot Trail et du Klondike commémorent l'histoire de la ruée vers l'or et son impact sur l'économie canadienne. De nombreux bâtiments ont été restaurés, dans le cadre de la Politique d'administration des ressources culturelles.

**Finlande** (Nature presque intacte et aménités créées par l'homme) : la Finlande dispose d'innombrables aménités rurales : lacs, forêts, marais, baies sauvages et champignons. Ces aménités créent de multiples opportunités pour les petites entreprises d'exploitation de la nature, qui peuvent se consacrer au tourisme rural, aux spécialités culinaires locales ou au travail du bois. Toutefois, il est nécessaire de favoriser la mise en réseau et la coordination de ces entreprises qui valorisent la nature pour les aider à surmonter les problèmes liés à leur petite taille, l'isolement, la perte des traditions et leurs moyens de promotion limités. Il a donc été proposé de les soutenir par un vaste système de recherches, de conseil et de formation.

**Grèce** (Aménités créées par l'homme) : plusieurs projets sont en cours d'application pour préserver l'image des villages grecs comme centres de la poterie traditionnelle, on peut citer par exemple une réglementation permettant de protéger le cadre et les pratiques traditionnels, des mesures d'information et d'éducation destinées à sensibiliser le public et les artisans, des programmes de formation pour la transmission des savoirs aux jeunes générations et des expositions ou des foires destinées à stimuler le marché.

**Luxembourg** (Interaction entre nature et homme) : le parc naturel du Luxembourg, de création récente, vise à concilier développement économique et protection de la nature et des aménités. Les mesures de principe destinées à atteindre cet objectif comprennent la participation des collectivités locales, une assistance technique, la coordination entre les différents ministères et administrations et un soutien financier compensant les restrictions de l'usage des terres.

**Norvège** (Interaction entre nature et homme) : les terres agricoles, qui forment moins de 3 pour cent de la superficie totale de la Norvège, créent des variations et des contrastes dans le paysage naturel. L'interaction entre agriculture et nature fait naître de multiples aménités : beaux paysages, patrimoine culturel, biodiversité, et aussi un environnement sain. Plusieurs politiques agri-environnementales ont été mises en place afin de remplacer les subventions à la production. Elles sont mises en œuvre par les autorités locales afin d'encourager la flexibilité et les approches faisant intervenir la base.

**Suède** (Nature presque intacte) : la Suède est un pays riche en zones naturelles, avec des régions montagneuses et une faune arctique importante au nord, des forêts d'étage submontagnard peu peuplées, une longue côte bordée d'archipels uniques en leur genre et des îles au caractère bien marqué. Les paysages ruraux suédois sont marqués par l'identité historique et culturelle du pays. Diverses mesures législatives ont été introduites pour protéger l'environnement et les aménités rurales. Un « Code de l'Environnement » est en cours de rédaction en vue de coordonner les différents textes liés à l'environnement.

Par ailleurs, la valeur de l'aménité rurale a tendance à varier, en fonction des goûts ou des revenus.

Les critères changent, mais aussi l'aspect ou les caractéristiques de certaines aménités structurées ou formées par l'activité humaine.

### ***Biens publics : absence de rivalité et d'exclusion***

De nombreuses aménités rurales présentent au moins certaines caractéristiques des biens publics, au sens qu'elles ont deux caractéristiques principales, d'une part, elles peuvent être utilisées par de nombreuses personnes sans pour autant devenir moins disponibles pour d'autres (absence de rivalité) et leur accès ne peut d'autre part pas être limité à certaines personnes (absence d'exclusion).

*Absence de rivalité* : dans le cas des biens purement publics, l'offre ne diminue pas avec le nombre de consommateurs. L'exemple typique de ce cas de figure est l'utilisation d'un phare par un navire : une fois que le phare a été construit et mis en service, le fait qu'il soit utilisé par un bateau de plus n'augmente en rien ses coûts de fonctionnement. L'absence de rivalité des aménités rurales est plus ou moins marquée selon les cas ; certaines ont des caractères de biens rivaux. Ainsi, le nombre de poissons, d'animaux et de produits de la forêt diminue lorsque les gens les capturent ou les récoltent. En revanche, de nombreuses aménités sont par essence exemptes de rivalité, car c'est leur existence qui est « consommée » et qui est la source de leur valeur. Pourtant, la plupart des aménités qui peuvent être considérées comme non rivales le sont jusqu'à un certain point ; une zone d'aménités ne peut plus être appréciée au-delà d'un certain nombre de visiteurs (congestion).

*Absence d'exclusion* : une marchandise est exempte d'exclusion s'il est impossible d'empêcher quelqu'un de la consommer, ce qui est le cas par exemple de la vision d'une montagne dans le lointain. Dans la plupart des cas, il est possible d'empêcher quelqu'un de consommer un bien privé et c'est sur cette base qu'un marché peut se créer. Cette caractéristique de non-exclusivité est le principal obstacle qui s'oppose à la création d'un marché des aménités.

Comme le montrent les exemples du tableau 1, les aménités rurales couvrent un éventail de situations entre les biens publics et les biens privés, selon leur caractère de rivalité et/ou d'exclusion. Certaines sont à la fois exemptes de rivalité et d'exclusion et sont donc plutôt des biens purement publics, d'autres possèdent l'une ou l'autre de ces caractéristiques et sont des biens semi-publics, tandis que d'autres possèdent à la fois un caractère de rivalité et d'exclusion et sont donc des biens privés.

Tableau 1. **Classification des aménités**

	Caractère de rivalité	Exempts de rivalité (dans une certaine mesure)
Caractère d'exclusion	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Entreprises d'exploitation de la nature en Finlande</li> <li>- Poterie traditionnelle grecque</li> <li>- Système de propriétaires des Tanada</li> <li>- Produits portant le label des parcs naturels français</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ruines et temples d'Asuka</li> <li>- Parcs nationaux canadiens</li> <li>- Sites historiques canadiens</li> </ul>
Exempts d'exclusion	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Le droit de tout un chacun suédois de ramasser des produits naturels</li> <li>- Pêche sportive à Kasumigaura</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Agriculture de montagne autrichienne</li> <li>- Parcs régionaux naturels français</li> <li>- Paysage rural d'Asuka</li> <li>- Paysage des Tanada</li> <li>- Agriculture traditionnelle à Yufuin</li> <li>- Chalutiers à voile à Kasumigaura</li> <li>- Villages de potiers grecs</li> </ul>

Source : OCDE

### **Aménités en tant qu'externalités**

Les externalités apparaissent lorsque la production ou la consommation d'un bien par une personne en affecte une autre, involontairement et sans dédommagement. Lorsque l'activité générant l'externalité nuit à la production ou à l'utilité de la partie affectée en externe, on parle d'externalité négative. C'est l'exemple classique d'une usine qui déverse des eaux usées dans une rivière proche, polluant ainsi l'eau des utilisateurs situés en aval. Dans beaucoup de domaines politiques, la notion d'externalité fait référence presque exclusivement aux externalités négatives, où les politiques publiques sont censées réduire au minimum les nuisances d'une activité sur une autre. La question des aménités concerne plutôt les externalités positives où une action suscite un impact positif. Il y a externalité positive lorsque l'externalité augmente la production ou l'utilité de la partie affectée ; c'est le cas, par exemple, lorsque la présence d'un apiculteur favorise incidemment la pollinisation des cultures voisines et procure donc un bénéfice aux agriculteurs.

La notion d'externalité, et plus précisément des externalités positives essentielle à la compréhension des aménités rurales, possède des implications importantes pour leur développement. De nombreuses aménités rurales produites par l'homme n'ont pas été créées en tant que telles. Les paysages ruraux du sud de la France sont le résultat d'activités productives et non de la recherche d'aménités rurales. En revanche, certaines régions ou activités sont entretenues en vue de produire une valeur d'aménité : l'aménité n'est plus une externalité, mais le produit d'une activité intentionnelle. Les sites archéologiques et touristiques sont des exemples typiques de cette démarche.

Les aménités rurales peuvent aussi être créées et entretenues sans être dérivées de la production agricole. Par exemple, les paysages caractérisés par des murets et des haies ne sont pas forcément protégés par des subventions à la production agricole. Même dans le cas où les aménités constituent des externalités, la relation avec la production agricole n'est pas toujours directe et peut même avoir des effets contraires : dans certains cas, l'augmentation de la production agricole peut réduire l'offre de l'aménité en question.

Il est toutefois difficile de distinguer clairement les aménités qui existent en tant qu'externalité de celles qui résultent d'une activité intentionnelle. Si les populations rurales offrent des aménités sans en avoir conscience et sans en tirer de bénéfices, il s'agit d'un cas strict d'externalité. Mais cette situation est rare de nos jours. Il existe en revanche peu de cas où la production de l'aménité soit une fin en soi. De fait, maintenant que le public a pris conscience de l'importance que revêt la préservation des environnements naturels et des identités culturelles, les cas intermédiaires, dans lesquels les aménités et autres produits sont obtenus conjointement, augmentent.

Il se peut que le coût de production de l'externalité soit nul, mais le coût ou le bénéfice pour la partie affectée ne l'est assurément pas. La fourniture d'aménités doit être correctement rémunérée, afin d'optimiser l'utilisation des ressources. Cette production conjointe, qui transforme les externalités positives en production intentionnelle de valeur de consommation, est un concept essentiel pour déterminer la quantité socialement souhaitable de l'aménité. Les *Kakeboshi* et les *Warakozumi* de Yufuin, entretenus pour attirer des touristes mais aussi pour produire de la paille de riz pour les éleveurs, constituent un exemple typique de production conjointe.

#### *Externalités territoriales*

Si l'aménité est un bien public, surtout si son accès n'est pas contrôlable et que sa valeur de non-usage est significative, il s'avère difficile d'affecter la valeur d'aménité dans la région où elle se trouve. La majeure partie de la valeur est transférée du territoire de l'aménité vers d'autres zones. Les touristes retournent chez eux sans

avoir payé pour la jouissance des paysages, ou les usagers sont satisfaits de l'existence d'une aménité sans visiter la région où elle se trouve. Ce phénomène s'appelle « *territorial spillover* » ou « externalité territoriale ».

Le degré de *spillover* territorial varie. Dans certains cas, la valeur de l'aménité revêt une importance internationale. Dans d'autres, l'aménité n'a de valeur que pour la population locale et les valeurs associées à l'aménité, qu'elles soient d'usage ou de non-usage, peuvent diminuer avec la distance.

#### 4. Des biens publics et des externalités

##### *La combinaison de deux aspects*

Bien que de nombreuses externalités aient les caractéristiques de biens publics, elles ne le sont pas toujours. Ces deux caractères des aménités rurales (externalité et bien public) se recourent souvent, mais restent des notions distinctes. Le type de politique des aménités à mettre en œuvre dépend de ces deux éléments.

Ce point est illustré par les exemples suivants :

- Si une aménité (qu'elle résulte ou non d'une externalité) a une valeur d'usage suffisante et s'il est socialement et techniquement possible d'en contrôler l'accès, il s'agit d'un bien marchand et le détenteur des droits de propriété s'efforcera d'en tirer profit.
- Les parcs nationaux ou les forêts domaniales, protégés par l'État ou parfois par les régions en raison de leur valeur d'aménité et d'environnement, ont les caractéristiques de biens publics en raison de leur forte valeur de non-usage, mais ils ne sont pas des externalités. L'accès à ces sites est généralement réglementé, et les visiteurs doivent payer pour y entrer. Dans la plupart des cas, toutefois, ils sont administrés par les pouvoirs publics agissant au nom des bénéficiaires de la valeur de non-usage de l'aménité.
- Les paysages agricoles sont un exemple typique d'aménités, dont tout le monde peut bénéficier, qui constituent des biens publics et qui naissent d'externalités. Les aménités qui constituent des externalités sont difficiles à mettre en marché et il est rare que les pouvoirs publics en soient propriétaires, ce qui ne va pas sans difficultés. Il est presque impossible d'en contrôler l'offre sans affecter des activités de production.

Ces exemples montrent bien que pour formuler une politique en matière d'aménités rurales, il faut déterminer si les aménités en question ont les caractéristiques d'un bien public, d'un bien privé, ou des deux. Ensuite, il faut savoir si elles naissent d'une externalité ou non. La mise en valeur d'une aménité dépend en effet de la possibilité de transformer une aménité à caractère de bien public en bien privé, une externalité en non externalité, ou d'engager une production conjointe.

**Une dernière complication : la question des « Free-riders »**

Toute personne qui souhaite bénéficier d'un bien public paie pour s'assurer que ce bien lui sera fourni. Toutefois, l'absence de rivalité et la non-exclusion signifient que d'autres pourront bénéficier de ce bien sans payer. De ce fait, rien n'incite les consommateurs potentiels à se déclarer disposés à payer puisqu'ils peuvent tabler sur la fourniture du bien à ceux qui se sont déjà déclarés prêts à payer. Ceux qui bénéficient du bien sans payer ou en payant moins sont appelés « *free-riders* » (ou « passagers clandestins »).

A cause de ce phénomène, la quantité du bien qui sera offerte sera inférieure à la quantité optimale. En supposant, conformément à la théorie des jeux, que les consommateurs puissent obtenir 1 unité de valeur d'aménité contre le paiement de 1 unité (voir la figure 1), si chaque consommateur paie 1 unité, le bénéfice total pour chacun sera de 1 unité. Si un consommateur peut bénéficier de la valeur d'aménité sans payer, son bénéfice total sera de 2 unités (1 reçue et 1 qu'il n'aura pas eu à payer). Si, contre toute attente, personne ne paie, personne ne bénéficiera de l'aménité (0 unité). Mais si quelqu'un paie alors que les autres ne paient pas, il dépensera son unité pour rien. Dans ces conditions, quel est le bon choix pour le consommateur ? La stratégie prédominante, *qui est optimale pour le joueur quoi que fasse son adversaire*, consiste à ne pas payer. Il est donc rationnel que le consommateur, en tant qu'individu, devienne un « *free-rider* ».

Le choix rationnel de la société dans son ensemble serait toutefois différent. Bien qu'il soit difficile de calculer la quantité de bénéfices que la société retire

Figure 1. Le dilemme du consommateur d'aménités

		Bénéfice individuel		Bénéfice social	
		Consommateur N – 1		Consommateur N – 1	
		Paie	Ne paie pas	Paie	Ne paie pas
Consommateur 1	Paie	+1, +1	-1, ±0	+100	-1
	Ne paie pas	+2, +1	±0, ±0	+100	±0

collectivement d'une aménité, on suppose, pour simplifier, que le bénéfice social résulte de la somme des bénéfices individuels. Si une société compte 100 individus, le bénéfice social de l'aménité sera de 100 unités. Si chacun des 100 individus paie 1 unité, le bénéfice social total sera de 100 unités. Si un seul consommateur ne paie pas, cela ne fera pas grande différence pour le bénéfice social. Cependant, si plusieurs personnes ne paient pas, la société perdra une aménité d'une valeur de 100 unités. Le choix rationnel pour la société est donc de faire payer aux gens l'usage de l'aménité.

Lorsque la société est petite, plusieurs influences sociales telles que l'amitié, le statut social, le prestige, etc. empêchent les individus de rechercher un bénéfice gratuit. Avec l'augmentation de la taille des sociétés, on voit diminuer à la fois la contribution des individus à l'action collective et leur part dans la valeur globale de la société (Udehn, 1996). Cela suggère que les problèmes de bien public seraient plus faciles à résoudre dans le cas des aménités d'importance locale que dans celui d'aménités ayant une renommée nationale ou internationale.

## Internaliser les aménités rurales

### 1. Comment internaliser les externalités

#### *Que signifie internaliser une externalité ?*

Il y a internalisation dès lors qu'une externalité est prise en compte et qu'une activité génératrice d'externalité atteint son niveau optimal, alors qu'il existe encore une quantité optimale d'externalité. L'internalisation peut être obtenue de trois manières.

- Tout d'abord, comme le démontre Coase (1960), les droits de propriété étant bien définis et les coûts de transaction non excessifs, le producteur et le consommateur de l'externalité sont incités à négocier un accord mutuellement bénéfique.
- En second lieu, on peut l'obtenir par imposition d'une taxe ou en fournissant une subvention dont la valeur est égale au coût ou au bénéfice externe, soit à la partie qui a produit l'externalité, soit à la partie qui en est affectée.
- Enfin, on peut obtenir le même résultat en regroupant ces deux parties en une seule entité propriétaire. Dès lors, le coût externe devient interne et peut être pris en compte par ladite entité. L'achat, par des collectivités, de terrains ayant une valeur d'aménité ou d'environnement important, entre dans cette troisième démarche.

Le défi politique de l'internalisation des externalités demeure en grande partie lié à la question de l'évaluation du niveau « optimal » de l'offre d'aménités et des valeurs/coûts pour atteindre ce niveau.

#### *Un principe d'internalisation des externalités négatives, le principe du pollueur-payeur (PPP)*

Le principe du pollueur-payeur (PPP), adopté par le conseil des ministres de l'OCDE en 1975, comme « le moyen permettant d'appliquer les politiques nationales en matière d'environnement dans les pays Membres » Bugge (1996), a trois

significations 1) le PPP en tant que principe économique ou d'efficacité ; 2) le PPP en tant que principe juridique ; 3) le PPP en tant que principe d'harmonisation internationale des politiques nationales en matière d'environnement.

Le principe du pollueur-payeur en tant que principe d'efficacité économique signifie que les coûts sociaux de la pollution doivent être internalisés dans le cadre des coûts du pollueur. Le niveau efficient ou optimum de pollution est celui qui donne la différence maximale entre les bénéfices totaux des mesures antipollution et le coût total de ces mesures.

En tant que principe de droit, le PPP porte essentiellement sur la distribution des coûts entre le pollueur et la victime de la pollution. Il implique que le pollueur assume les coûts de la prévention, de la restitution et du préjudice, puisque le pollueur apparaît généralement comme le « fauteur de troubles ».

En tant que principe international d'harmonisation de la politique en matière d'environnement, le PPP vise, essentiellement, à éviter que de grands écarts de compétitivité s'instaurent entre les industries de différents pays. Son concept de base est d'éviter les subventions, ce qui revient à limiter, de la façon la plus stricte, les soutiens financiers publics aux mesures antipollution.

Il y a, toutefois, de nombreuses conditions, limitations et exceptions à ce principe. En termes économiques, une subvention au pollueur qui ne pollue pas est souvent aussi efficace qu'une taxe. Toutefois, un soutien financier public aux mesures antipollution est souvent employé, dans certaines circonstances, pour éviter des problèmes sociaux indésirables tels que la fermeture d'une usine ou l'accroissement du chômage qui résulterait d'une application sans faille du principe. Que le payeur soit le pollueur ou la victime n'a pas d'incidence sur l'efficacité. Du point de vue juridique, il est souvent difficile de définir la pollution : sa définition implique souvent d'avoir à identifier certains effets nocifs, ainsi qu'un seuil en deçà duquel le pollueur n'est pas tenu de payer. Ensuite, il est difficile de déterminer qui est le pollueur et qui est tenu de payer. Ainsi, lorsque plusieurs agriculteurs polluent les cours d'eau d'un bassin hydrographique, il est très difficile de déterminer le montant de paiement qui doit être imposé à chacun d'eux.

### ***Implications pour les aménités***

Le PPP, qui s'applique essentiellement aux nuisances environnementales, donc aux externalités négatives, part du principe que la partie affectée par ces nuisances est censée détenir les droits de propriété. Cependant, les aménités sont des externalités positives. En conséquence, le PPP n'est pas applicable. Néanmoins, il montre comment la question de l'internalisation des externalités a été abordée, y compris la question clé de comment mesurer l'externalité et comment lui attribuer un prix. Prenant la définition des droits de propriété comme

point de départ, la prochaine section présente une proposition pour internaliser des externalités positives plus appropriées au cas spécifique des aménités.

## 2. L'importance des droits de propriété

### *Droits de propriété et internalisation*

Comme l'indique le théorème de Coase, la définition des droits de propriété est la condition préalable à l'optimisation de la valeur d'aménité. Selon ce théorème, le résultat du processus de transaction est le même que ce soit le producteur ou le consommateur de l'externalité qui dispose du droit d'en interdire l'usage. En d'autres termes, l'efficacité d'une aménité fournie par la société est indépendante de l'affectation des droits de propriété. Lorsqu'un droit de propriété sur une aménité est reconnu au fournisseur, le consommateur lui doit une compensation de manière à optimiser la prestation. Si le droit de propriété appartient au consommateur, c'est le fournisseur qui doit compenser la perte encourue par le consommateur. C'est la raison pour laquelle on aboutit à la même affectation, quel que soit le détenteur des droits de propriété

### *Droits de propriété sur les aménités*

Il est souvent difficile de dire qui détient le droit de propriété d'une aménité. Si les droits de la propriété foncière sont souvent clairement établis, la propriété n'accorde pas toujours des droits illimités sur l'aménité située sur le terrain d'un propriétaire. Par exemple, la communauté peut avoir des droits sur des sites classés, l'eau des cours d'eau, la qualité de cette eau et certains paysages remarquables. Le propriétaire d'un terrain le long d'une rivière, par exemple, n'est pas censé faire ce qu'il veut de cette eau. Il existe aussi d'autres complications, notamment les suivantes :

- Les droits sur les aménités sont souvent vagues. Les droits et les obligations d'un propriétaire foncier relatifs à une aménité découlant de l'usage du terrain ne sont pas toujours juridiquement définis.
- Il existe des variations entre les pays, voire les régions, sur la manière dont les droits de propriété sont interprétés. Dans certains pays, par exemple, l'accès public à des zones agricoles ou forestières privées est un droit pour tous les citoyens, alors que dans d'autres, l'accès peut être interdit par le propriétaire foncier.
- Les droits peuvent évoluer avec le temps. En Italie, par exemple, la cueillette de champignons et l'accès aux sites dans des zones communales étaient libres et gratuits aux termes du droit foncier et coutumier traditionnel de ce pays. Avec l'accroissement des besoins de nature et

de la demande en produits de la nature, il a fallu revoir les droits de propriété (OCDE, 1996a).

### ***Un point de référence qui détermine l'affectation des droits***

Selon Hodge (1994), il existe un « point de référence » de la qualité d'environnement par rapport à l'usage de la terre. Dans le cas des aménités, cela signifie que le propriétaire légal d'une aménité est obligé d'atteindre un niveau de qualité correspondant au point de référence. Ce point peut être déterminé de deux manières différentes. En premier lieu, il peut être juridiquement défini par des droits de propriété qui impliquent des obligations liées à l'aménité, par exemple, l'obligation d'entretenir les berges d'une rivière, de ne pas couper d'arbres ou de préserver un bâtiment historique. En second lieu, il peut faire l'objet d'un accord tacite, comme le droit d'accès aux terres cultivées en Suède, qui est accepté tacitement par tous les citoyens. Lorsque les propriétaires fonciers n'atteignent pas le niveau de qualité juridiquement ou tacitement déterminé (ici, le « point de référence »), ils produisent une externalité négative dans la mesure où la partie affectée est incapable de jouir de l'aménité à laquelle elle a droit. Dans ce cas, les droits du bénéficiaire sont reconnus. Lorsque les propriétaires fonciers dépassent la norme de qualité d'environnement, juridique ou tacite, on considère qu'ils génèrent une externalité positive. Dans ce cas, leurs droits sur l'aménité sont reconnus.

### ***Droits de propriété sur les aménités : des exemples dans les études de cas***

Les études de cas montrent bien que les droits de propriété peuvent beaucoup varier. Ainsi, l'étude de cas sur les forêts naturelles australiennes traite une aménité dont les propriétaires sont presque exclusivement les autorités régionales. En même temps, certaines industries forestières ont des droits de coupe depuis des décennies et ils jouent un rôle important dans la gestion des forêts. Ces droits sont des droits d'usage plutôt que de propriété

Dans le cas de l'agriculture de montagne en Autriche, les agriculteurs peuvent bénéficier des deniers publics pour continuer une activité source d'externalités qui prennent la forme de paysages. Ils peuvent aussi décider de ne pas participer à ce programme. De ce fait, on peut considérer qu'ils détiennent des droits de propriété sur l'usage des terres dans les zones alpines et aussi sur les aménités correspondantes.

Les parcs naturels régionaux français sont créés à l'initiative des populations locales. Ce sont elles qui décident de ce qu'il y a lieu de préserver et de la manière de le faire. On peut en déduire que les populations locales sont censées détenir les droits de propriété sur les aménités dans la zone désignée comme parc naturel régional. On peut également penser que les principaux bénéficiaires de la valeur de non-usage sont les populations locales et que les

visiteurs et les consommateurs des produits à valeur ajoutée de l'aménité peuvent jouir également de certaines valeurs d'usage.

Au Japon, un débat national a été engagé sur la manière de préserver le paysage, les ruines et les temples du village d'Asuka, dont les aménités ont une importante valeur d'usage aussi bien que de non-usage. Les habitants du village d'Asuka ont accepté, parfois à contrecœur, de se plier à la réglementation de l'usage qu'ils pourraient faire de leurs propres terres, moyennant quelques mesures de compensation. Dans ce cas précis, il semble bien que le détenteur des droits de propriété sur ce patrimoine soit la nation japonaise. Les *Tanada*, rizières en terrasse, pourraient également avoir une importance nationale. Toutefois, il n'a pas été possible jusqu'à présent de réglementer l'usage des terres sur lesquelles elles sont construites. A ce jour, une seule ville a promulgué un texte local définissant les obligations des pouvoirs publics, des citoyens et des agriculteurs pour la préservation des *Tanada*. Dans les autres cas, les propriétaires des terres sont les détenteurs exclusifs des droits.

De même, les agriculteurs de Yufuin ont des droits de propriété sur la mise en œuvre des *Kakeboshi* et *Warakozumi* ; les paysages mis en valeur étaient, d'ordinaire, l'externalité de certains processus de production du riz, mais il serait difficile de contraindre les agriculteurs à maintenir ces méthodes de culture sans incitation monétaire. C'est la raison pour laquelle ils sont rémunérés pour le travail consacré à ces deux méthodes traditionnelles.

Enfin, la pêche traditionnelle au chalut et à la voile sur le lac Kasumigaura a, semble-t-il, une importance davantage locale que nationale. La restauration des chalutiers a été financée par les collectivités locales, qui considèrent que ce type de pêche, inventé par un homme du pays, est un élément important de l'identité locale. Les frais d'exploitation de ces chalutiers sont assumés par les collectivités locales et les touristes, les fonctionnaires locaux apportant également une contribution ainsi que les pêcheurs de la région, sous forme de corvées volontaires. Les pêcheurs locaux jouent un rôle important en fournissant l'aménité, mais ils ne sont pas les seuls prestataires ; en effet, le projet de restauration a été lancé et est maintenant financé et géré par les populations et les collectivités locales. Une situation très proche, donc, de celle des parcs régionaux français : les fournisseurs et les principaux bénéficiaires de l'aménité sont les populations locales. Manifestement, ce sont elles qui détiennent les droits de propriété.

Difficile de dire qui détient les droits de propriété sur une aménité. Comme on l'a vu ci-dessus, lorsqu'une aménité a une valeur d'usage élevée, l'attribution des droits de propriété aux producteurs est généralement acceptée. Lorsqu'une aménité a une forte valeur de non-usage, les détenteurs des droits de propriété peuvent être aussi nombreux que divers. Ce peut être le fournisseur, la population locale ou la nation dans son ensemble.

### 3. Application des principes d'internalisation aux aménités

#### ***Externalités positives : le principe du bénéficiaire payeur***

Ce principe vient du domaine des finances publiques dont la fonction principale est de financer les services publics. Il se fonde sur le concept de sacrifice égal, selon lequel chaque contribuable doit payer une proportion égale de son revenu pour bénéficier des services publics. Il se fonde aussi sur le principe du bénéficiaire-payeur, impliquant que la charge fiscale soit répartie entre les contribuables en fonction du bénéfice qu'ils retirent des services publics.

Le principe du bénéficiaire-payeur est acceptable en tant que principe juridique, économique et de développement. On peut considérer comme juste et équitable que celui qui bénéficie d'un élément produit par d'autres paie cet avantage. Il est économiquement justifiable car il permet aux externalités d'être internalisées. Il est intéressant sur le plan du développement rural car les financements peuvent être orientés vers les fournisseurs des aménités rurales.

Ce principe pose toutefois des problèmes d'application. Lorsqu'une aménité se rapproche d'un bien public, ou qu'elle a une valeur de non-usage importante, il est difficile d'en déterminer les bénéficiaires et de mesurer leur niveau de demande. La situation est encore plus complexe lorsque la valeur de non-usage est importante, car les « *free-riders* » ne révèlent pas leur demande concernant l'aménité. En revanche, le principe est plus facile à appliquer lorsque les aménités ne sont pas exemptes de rivalité ou d'exclusion et qu'elles ont une forte valeur d'usage.

Afin de réduire les problèmes posés par l'identification des bénéficiaires, l'application de principes dérivés du principe du bénéficiaire-payeur pourrait simplifier la situation.

#### ***Lorsque le bénéficiaire est le consommateur d'une aménité générant des produits : principe du consommateur-payeur***

Lorsqu'il est plus facile d'identifier les fournisseurs de l'aménité que ses bénéficiaires, il est plus pratique d'atteindre l'efficacité économique si le fournisseur internalise les coûts externes et les répercute sur les consommateurs\*.

Plusieurs études de cas décrivent des produits pour lesquels des prix plus élevés peuvent être obtenus grâce à un label associant un produit à une aménité.

---

\* Il s'agit là de l'une des raisons qui contribuent à l'acceptation du principe du *pollueur-payeur* comme principe d'efficacité économique en matière d'environnement. Les pollueurs paient le coût de la dépollution, et l'internalisent ensuite dans le prix de leurs produits. De ce fait, les coûts sont d'abord supportés par les producteurs, puis répercutés sur les consommateurs.

C'est le cas par exemple du cidre produit par les méthodes traditionnelles (qui génèrent des paysages et perpétuent les coutumes locales) dans le parc naturel régional Normandie-Maine, qui est vendu au prix fort, ou encore des produits régionaux marqués du label des chalutiers à voile du lac Kasumigaura. Dans les deux cas, le coût de fourniture de l'aménité est répercuté sur le consommateur au moyen d'un supplément de prix appliqué au produit.

Cette dérivation du principe du bénéficiaire-payeur est valable lorsque les bénéficiaires d'une aménité consomment aussi un produit fabriqué par le fournisseur de l'aménité. Ce principe, que l'on pourrait appeler principe du *consommateur-payeur*, est toutefois limité pour les aménités à caractère de biens publics, à cause du problème des *free-riders*. Nombreux sont ceux qui aimeraient préserver l'agriculture de montagne, mais sans être disposés à payer un peu plus cher les produits de ces agriculteurs. Par ailleurs, les bénéficiaires d'externalités ne correspondent pas toujours aux consommateurs de produits générateurs d'externalités. Par exemple, les bénéficiaires de méthodes de cultures traditionnelles de Yufuin ne correspondent pas aux consommateurs du riz produit dans la région.

Il est également difficile d'utiliser le *Principe du consommateur-payeur* en tant que principe d'harmonisation internationale, car les avantages que les populations tirent d'une externalité positive née d'une activité rurale varient d'un pays à l'autre et d'une région à l'autre. De même, les coûts nécessaires au maintien de l'aménité diffèrent, même lorsque les produits dont la production est à l'origine de l'aménité sont identiques. Ainsi, les fournisseurs d'aménités doivent affecter un prix différent à leur produit d'après sa valeur d'aménité, certains produits plus chers ont du mal à soutenir la concurrence sur des marchés internationaux.

***Cas dans lesquels les valeurs de non-usage prédominent :  
le principe du fournisseur-payé***

Le Principe du fournisseur-payé est un sous-ensemble du principe bénéficiaire-payeur. D'après ce principe, les fournisseurs sont payés pour l'aménité, sachant que dans ce cas, la source de financement n'est pas importante. Son application permet d'attribuer à la valeur aménité des caractéristiques de bien public. Le principe bénéficiaire-payeur est plus rigoureux sur le plan économique car seuls ceux qui sont préparés à payer le prix de l'aménité sont censés payer, ce qui, en théorie, conduit à un niveau de fourniture optimal. Toutefois, pour les aménités possédant une valeur de non-usage significative, l'application stricte du principe bénéficiaire-payeur implique les risques suivants :

- La fourniture de l'aménité peut être sous-optimale du fait de la difficulté d'identifier les bénéficiaires.
- Il peut être dangereux que seuls les usagers de l'aménité (qui sont donc directement identifiables) soient obligés de payer, laissant les bénéficiai-

res non-usagers dans la position de *free-riders*. Les usagers peuvent être découragés par le niveau exorbitant de la taxation que représentent les droits d'accès à l'aménité.

- Enfin, de nombreux usagers peuvent refuser l'idée d'un accès payant à un patrimoine commun dont ils se sentent propriétaires. Dans certains pays, les lois et les coutumes contournent ce problème en posant le principe de l'accès libre à certaines aménités (libre accès aux terres agricoles dans les pays scandinaves, aux montagnes et aux forêts en Suisse, etc.).

En conséquence, dès lors que le principe du fournisseur-payé s'applique aux aménités possédant une valeur de non-usage élevée, il peut être important de concevoir un moyen de transférer les coûts sur un grand nombre d'usagers.

Tableau 2. **Principes d'internalisation des aménités**

Types de principe	Principe du bénéficiaire-payeur	Principe du consommateur-payeur	Principe du fournisseur-payé
En tant que principe d'efficacité économique	Utilisé pour obtenir le paiement des utilisateurs. Difficile à appliquer aux bénéficiaires non-usagers	Valable lorsque le bénéfice tiré de l'aménité provient de l'achat d'une marchandise	Moins valable car difficultés pour refléter la demande Utilisé pour obtenir le paiement des bénéficiaires non usagers
En tant que principe juridique	Valable	Valable lorsque consommateurs et bénéficiaires se recoupent	Moins valable car des non bénéficiaires peuvent être mis à contribution
En tant que principe d'harmonisation internationale	Valable mais souvent difficile à appliquer	Moins valable pour les aménités non commercialisables	Valable car moins d'effet sur les marchés si production conjointe

Source : OCDE

### ***L'équivalence fiscale : principe directif pour l'internalisation au niveau territorial***

Les effets externes d'une aménité rurale s'étendent souvent au-delà de la région concernée. Le plus souvent, les bénéficiaires de cette externalité territoriale sont des citoyens qui n'ont que rarement la possibilité de profiter d'aménités rurales dans leur vie quotidienne. Les externalités territoriales (qui dans le cas des aménités, sont positives) doivent être internalisées si l'on veut que les aménités soient fournies à un niveau optimal.

Les instruments de politique nécessaires à l'internalisation des externalités territoriales ne sont pas différents de ceux relatifs à l'internalisation entre les agents. Qu'une externalité soit territoriale ou non, la réglementation est nécessaire pour déterminer clairement les droits de propriété sur une aménité. La création de marchés d'aménités doit être encouragée dans la mesure du possible, le cas échéant. Toutefois, dès lors que les caractéristiques de biens publics rendent l'intervention de l'État souhaitable, la responsabilité financière pour la fourniture de l'aménité doit être répartie entre les différents niveaux de collectivités publiques, en fonction du degré de « *territorial spillover* ». Par exemple, si le *spillover* se limite aux communautés environnantes, la responsabilité ne sera alors répartie que sur les collectivités locales proches. En revanche, si le *spillover* s'étend jusqu'aux frontières nationales, la responsabilité sera partagée dans l'ensemble du pays.

Selon l'analyse d'Olson (1969), les frontières politiques de gestion d'un bien public et les frontières du groupe des bénéficiaires ne correspondent généralement pas, et la fourniture optimale de ce bien n'est assurée que lorsque la correspondance est rétablie. Du point de vue financier, cette correspondance sera appelée « équivalence fiscale ». Elle passe par la mise en place de mécanismes institutionnels qui permettent des prélèvements fiscaux dans les territoires bénéficiaires reversés aux territoires fournisseurs. Ceci suppose en général une coopération verticale entre différents niveaux de gouvernement, centraux et décentralisés, et une coopération horizontale entre des entités de même niveau. En résumé, l'équivalence fiscale consiste à appliquer le principe du bénéficiaire-payeur aux externalités territoriales (Blöchliger, 1997).

### ***En résumé...***

Le problème d'internaliser les externalités demeure dans la difficulté de déterminer le niveau optimal de l'offre d'une aménité et la valeur ou coût de la fournir à ce niveau, et la difficulté de déterminer la relation entre l'externalité et d'autres activités productives « conjointement ». La détermination des droits de propriété liés à une aménité donnée est indispensable pour assurer un niveau d'offre socialement optimal, que ces droits soient tacites ou officiels. Le concept de « point de référence » aide à distinguer les droits et les obligations des propriétaires. Si l'aménité produit une externalité positive, l'offre dépasse le point de référence et on applique toujours le principe du bénéficiaire-payeur ou l'une de ses variantes.

- Si l'accès à l'aménité peut être limité, elle devient un bien public et il devient possible de faire payer directement les usagers (principe du bénéficiaire-payeur).

- Si les bénéficiaires d'une aménité consomment aussi des produits liés à la production de celle-ci, ils paient indirectement pour l'aménité par un supplément sur le prix des produits (principe du consommateur-payeur).
- S'il est difficile d'identifier les bénéficiaires parce que l'aménité a une forte valeur de non-usage ou d'autres caractéristiques des biens publics, les pouvoirs publics peuvent servir d'intermédiaire en percevant des taxes qui sont affectées à des fonds utilisés à leur tour pour payer la fourniture de l'aménité (principe du fournisseur payé).
- Si une aménité ayant des caractéristiques de biens publics génère des externalités territoriales, l'échelon approprié des pouvoirs publics peut se substituer au marché pour générer des fonds destinés à couvrir les coûts de fourniture de l'aménité (principe du fournisseur payé dans des conditions d'équivalence fiscale).

Dans la mesure du possible, une proportion adéquate des paiements aux fournisseurs d'aménité doit venir des usagers (par exemple par le biais de droits d'accès) et des non-usagers (à partir de la fiscalité générale ou des taxes imposées à certains groupes), selon les bénéfices que chacun tire de l'aménité.

Le principe du pollueur-payeur est utilisé pour internaliser les coûts internes négatifs (générés par des actions qui détériorent les aménités ou les empêchent d'atteindre le point de référence tacite ou officiel).

#### **4. Le prix de l'aménité**

##### ***De la difficulté de fixer un prix***

Il n'est pas difficile de fixer le prix des aménités proches des biens publics parce que le prix est déterminé par le marché. Lorsqu'une aménité présente les caractéristiques d'un bien public, il faut, souvent que les pouvoirs ou les institutions publiques interviennent, notamment pour payer les fournisseurs. En l'absence de marché, il y a deux méthodes de fixation du prix, l'une basée sur les coûts, l'autre sur les avantages.

##### ***Fixation du prix en fonction des coûts***

Trois principaux types de coûts sont liés aux aménités : les coûts directs, les coûts indirects et les coûts d'opportunité.

Les coûts directs sont les coûts directement nécessaires à la fourniture ou à la préservation d'une aménité. Ils portent sur des facteurs nécessaires à la création et au maintien des aménités. Exemple : pour créer et maintenir un parc national, les pouvoirs publics doivent acheter des zones ciblées, fournir les infrastructures nécessaires, entre autres des routes et des portails d'entrée, et

recruter du personnel de maintenance. Les monuments historiques ont besoin de travaux de restauration en plus des coûts susmentionnés. Quant aux aménités d'externalité, on suppose, généralement, qu'elles n'impliquent pas de coûts directs, les aménités étant fournies en tant qu'externalité. Toutefois, des facteurs complémentaires peuvent être nécessaires à la fourniture d'une telle aménité. Par exemple, on peut être amené à restaurer des murets en pierre ou des haies qui paraissent superflues avec les technologies de culture moderne. Pour préserver des savoir-faire artisanaux il faut aussi des formations spéciales.

Les coûts indirects appartiennent à des activités telles que la planification, la formulation des lois, le suivi, ainsi que les frais de formation et d'information liés à l'aménité. Ces deux dernières activités sont essentielles car la sensibilisation des fournisseurs et des bénéficiaires est une condition préalable à la fourniture, la préservation et le soutien des aménités (OCDE, 1997*b*). C'est pourquoi ces coûts sont pris en charge par les pouvoirs publics.

Le coût d'opportunité est l'avantage auquel on renonce quand on utilise des ressources pour une activité au lieu d'une autre. Ainsi le périmètre consacré à un parc national aurait pu être affecté à une production forestière ou à une mise en valeur récréative. L'avantage auquel on a renoncé et qui aurait pu être réalisé dans l'option exploitation forestière ou touristique est le coût d'opportunité.

### ***Fixation du prix en fonction des avantages fournis***

Comment peut-on découvrir le prix qu'aurait eu une aménité si un marché avait existé ? La volonté de payer est un indicateur de la valeur attribuée par un individu, en termes monétaires, à un bien ou un service. Johansson (1994) expose diverses méthodes ayant permis d'évaluer la volonté de payer pour des aménités rurales et d'autres biens environnementaux. Les plus courantes sont : la méthode de valorisation éventuelle (MVE), la méthode du coût du déplacement (MCD), et la méthode de la valeur de la propriété.

La méthode de valorisation éventuelle (MVE) permet d'établir la volonté qu'a un individu de payer pour profiter de biens et services non commercialisés, en posant des questions hypothétiques. Pour éviter les imprécisions et les biais, les questions doivent être soigneusement formulées, avec information sur la question, les conséquences possibles des différentes alternatives et le mode de paiement. La méthode du coût du déplacement (MCD), permet de calculer le prix d'une aménité rurale ou d'un site récréatif en additionnant les frais d'approche d'un individu jusqu'au site. La MCD se fonde sur le comportement réel des gens, contrairement à la méthode de valorisation, mais cette méthode ne peut porter que sur la valeur d'usage. La méthode de la valeur de la propriété, ou méthode hédoniste de fixation des prix, estime un prix implicite ou fantôme pour chacun

des aspects constitutifs de la qualité d'un bien en comparant la différence des prix de marché entre une propriété offrant ou non certains éléments.

Si ces méthodes ont été développées spécifiquement pour quantifier la valeur intangible, leur application n'en est pas moins limitée pour valoriser une aménité rurale. Retenons qu'une méthode unique ne saurait couvrir l'ensemble du spectre d'une valeur d'aménité.

### ***Mise en pratique : les politiques de tarification des aménités***

En théorie, estimer le prix des aménités rurales est un facteur important dans l'optimisation de l'affectation des ressources rurales. Or la définition du prix à partir des bénéfices dérivés est à la fois complexe et incomplète, et elle est encore compliquée par des caractéristiques telles que l'irréversibilité et l'incertitude. En pratique, beaucoup de politiques liées aux aménités rurales et exposées dans les études de cas commencent par fixer *a priori* des objectifs de fourniture de l'aménité, sans évaluation du prix. En voici des exemples :

- En Australie, la gestion des forêts implique un arbitrage entre les exigences découlant des normes environnementales nationales et internationales et les besoins des industries forestières et des activités de loisir. Or, parmi ces trois facteurs, le seul dont on puisse mesurer exactement le coût est le manque à gagner résultant du renoncement des ventes de licences et autres revenus liés à l'industrie du bois (coût d'opportunité), tandis qu'il est difficile de déterminer les coûts de la mise hors production pour des raisons environnementales, et qu'on peut penser que les usages récréatifs représentent une valeur supérieure aux recettes qu'ils procurent directement.
- La politique autrichienne vise à maintenir les activités économiques qui sont source d'externalités positives. Dans le cas des agriculteurs de montagne, les subventions servent à soutenir l'agriculture afin de préserver le paysage. Le montant des subventions pour les agriculteurs de montagne autrichiens est fixé de manière à maintenir le niveau de revenus des ménages, et non pour compenser le coût direct ou d'opportunité généré par la fourniture de l'aménité
- Pour le village d'Asuka au Japon, la politique vise à compenser le coût d'opportunité de la fourniture d'aménités. Les pouvoirs publics fournissent ainsi une contrepartie aux possibilités d'aménagement auxquelles il a fallu renoncer à cause de la réglementation stricte concernant l'usage des terres. Dans les cas des chalutiers à voile de Kasumigaura, la collectivité couvre le coût direct de la fourniture d'aménités. Les autorités locales paient la majeure partie de l'entretien et de la restauration des aménités, pour le compte des populations locales qui souhaitent les préserver. Les autorités ou des entreprises locales s'efforcent de récupérer ces

coûts en commercialisant la valeur de l'aménité, notamment en promouvant le tourisme.

- En France, l'État couvre les coûts indirects associés aux parcs naturels régionaux. Dans chaque parc, une équipe de professionnels se charge de recueillir et de diffuser les informations sur les aménités du parc. Le coût de ce travail est supporté par les pouvoirs publics, tandis que le financement des parcs proprement dit est réparti entre les communes, les régions et l'État. La fourniture d'informations aux fournisseurs et aux bénéficiaires contribue à la promotion du tourisme, à la vente des produits portant le label « Parc naturel régional », et encourage les initiatives locales propres à préserver les aménités.

## Aménités et développement rural

### 1. A la recherche d'une synergie

#### *Rapport entre aménité rurale et développement rural*

Il existe trois types de relations entre les aménités et le développement rural :

- Synergie : c'est-à-dire la préservation des aménités soutient le développement. Exemple : le tourisme durable stimule l'activité économique et l'arrivée de nouvelles populations à la campagne sans détruire l'aménité sous-jacente.
- Antagonisme : c'est-à-dire la préservation d'aménités nuit à l'économie rurale. La préservation nécessite plus souvent une diminution qu'une augmentation de l'activité humaine et les résidents sont tenus de geler certaines activités économiques.
- Interdépendance : c'est-à-dire la stagnation économique affecte négativement les aménités. Les aménités apportées par l'homme nécessitent au moins un certain niveau de développement économique. Lorsqu'une zone rurale s'est dépeuplée par manque de développement, les valeurs culturelles afférentes sont également menacées.

Les études de cas rendent compte de ces relations, comme le montre le tableau 3. On observe une synergie dans les parcs naturels régionaux français, où la préservation des aménités va de pair avec le développement touristique et la vente de produits labellisés. Il existe ainsi une exploitation commerciale de l'image des aménités.

A l'opposé, la stagnation économique du village d'Asuka s'explique en partie par la préservation des aménités. Les réglementations relatives à l'utilisation des terres obligent en effet les agriculteurs à préserver le paysage historique du village. Comme les fermiers n'ont pas les moyens de récupérer la valeur du paysage, le prix des terres stagne alors qu'il a connu une augmentation spectaculaire dans

Tableau 3. **Relation entre aménités rurales et développement**

	Préservation de l'aménité accompagnée de :	Destruction de l'aménité provoquée par :
Développement économique	<b>Cas 1 : Synergie</b> Parcs naturels régionaux français Chemin frontalier suisse	<b>Cas 2 : Antagonisme</b> Certaines zones alpines autrichiennes
Stagnation économique	<b>Cas 2 : Antagonisme</b> Région d'Asuka au Japon	<b>Cas 3 : Interdépendance</b> Zones montagneuses, dans lesquelles l'agriculture en déclin menace l'environnement

*Source* : OCDE

une zone voisine, principalement consacrée à l'agriculture, pendant la période de prospérité du début des années 80.

Les régions montagneuses autrichiennes illustrent bien l'interdépendance entre aménités et développement. Certaines zones alpines d'Autriche où l'économie est remarquablement bien développée, la population en forte hausse et la demande de logements en augmentation, ont atteint une densité d'habitations qui menace les ressources. On assiste donc à un début d'antagonisme entre aménités et développement. D'autres zones montagneuses ont une économie moins dynamique et sont menacées par l'exode rural : la préservation de leurs aménités dépend au contraire du maintien des activités agricoles.

Finalement, les dispositifs de gestion à long terme des forêts mis en place par l'accord forestier régional donnent des assurances tant en ce qui concerne la conservation que l'accès aux ressources et leur utilisation, d'où des investissements accrus, un développement des industries et la création d'emplois. Les premiers éléments d'information fournis par la Tasmanie suggèrent que l'accord forestier régional a accru la confiance de l'industrie et qu'il suscite déjà un certain intérêt pour l'investissement dans les industries liées aux forêts.

### ***Un grand défi à relever : développement économique avec préservation***

Concilier le développement économique et la préservation des aménités est, en matière de politique, le défi le plus important identifié dans le rapport de l'OCDE sur les aménités. Plus important, la plupart des activités qui produisent de la valeur d'aménité dans les zones rurales sont économiquement marginales, de sorte que leur survie dépend d'une forme de rétribution aux fournisseurs. En conséquence, la priorité est désormais de trouver des stratégies permettant d'exploiter la valeur des aménités. Les fournisseurs d'aménités doivent obtenir

des compensations appropriées afin de favoriser le développement économique des zones riches en aménités car développement et préservation sont souvent étroitement liés.

## 2. Les objectifs des politiques liées aux aménités

### *A la recherche d'une offre optimale*

Ainsi que cela ressort de notre présentation, les marchés ne créent pas toujours une offre optimale d'aménités. Par ailleurs, les demandes des bénéficiaires non usagers ou futurs ne peuvent être évaluées avec précision. On agit en situation d'incertitude en tenant compte des faits suivants :

- La demande des générations futures risque d'être élevée si l'on est en situation de croissance, car d'une part l'élasticité-revenu de la demande d'aménités est positive et généralement supérieure à l'unité (Blöchliger, 1994), d'autre part la tendance à la diminution du temps de travail augmente le temps de loisir et l'intérêt pour les aménités (Ueta, 1997)
- On ne peut savoir comment les générations futures voudront utiliser les aménités. De même que les usages récréatifs des aménités se sont développés avec la civilisation industrielle, d'autres modes d'utilisation peuvent émerger. Ceci suggère d'éviter des dégradations irréversibles qui ferment des possibilités d'usage des aménités.

Le fait d'élargir le concept de valeur économique au-delà de la seule valeur d'usage actuelle conduit à mieux reconnaître l'intérêt économique de la préservation des aménités, même sur la base d'une simple analyse coût-bénéfice (Ueta, 1997). Un objectif essentiel des politiques liées aux aménités est donc, d'une part, d'assurer une offre répondant à la demande existante et anticipant sur la demande des générations futures, et d'autre part de protéger les aménités de détériorations irréversibles, afin de garantir un éventail de possibilités d'utilisation future.

### *De la préservation à la « réalisation de la valeur »*

Un objectif majeur des politiques appliquées aux aménités est de favoriser leur mise en valeur pour le développement rural. Il est évident que leur mise en valeur économique est la meilleure des incitations à leur préservation\*, mais il s'agit surtout de permettre aux territoires ruraux supports d'aménités, d'une part de récupérer la valeur de leur offre auprès d'usagers souvent urbains, d'autre part d'exploiter un facteur de développement qui peut être primordial.

---

\* Alors que la protection des éléments naturels est l'objectif principal des politiques de l'environnement, elle n'est qu'un objectif secondaire pour les politiques liées aux aménités.

- La fourniture des aménités peut se justifier à l'échelle des bénéficiaires, mais pas à celle du territoire qui la fournit, amené parfois à renoncer à d'autres opportunités de développement. Les politiques doivent donc aider les territoires et agents fournisseurs à obtenir des bénéficiaires une rémunération pour leur contribution à l'offre d'aménités, en compensant les carences du marché
- Pour certains territoires, les aménités sont le seul domaine qui bénéficie d'avantages comparatifs, en partie parce que les aménités sont un produit très spécifique en termes de localisation et ne peuvent être déplacées comme d'autres biens. Certaines offrent des perspectives de fructueuses interactions avec des zones urbaines au développement rapide (Ueta, 1997). Les politiques doivent encourager les territoires richement dotés en aménités à en réaliser la valeur, ce qui encouragera leur développement et contribuera à rétablir l'équilibre entre les zones rurales moins favorisées et les zones urbaines en expansion.

### 3. Politiques et instruments

#### *Deux grands types de politiques*

Deux types de politique, ainsi que plusieurs types d'instruments, ont été identifiés dans cette étude.

1. Les politiques conçues pour stimuler la coordination directe entre les fournisseurs d'aménités et les bénéficiaires, soit par l'intermédiaire du marché, soit par la coopération des agents agissant collectivement.
  - **Stimuler la mise en valeur marchande des aménités** : l'objectif est d'encourager les transactions commerciales entre les fournisseurs et les bénéficiaires lorsque ces transactions impliquent la jouissance directe de l'aménité ou l'achat de produits dérivés. En règle générale, cet instrument vise les aménités qui présentent des caractéristiques de biens privés, ce qui permet d'instaurer un marché parfois assisté.
  - **Appuyer les actions collectives** : l'objectif est de stimuler et d'appuyer les actions de groupes d'agents visant à ajuster leurs offres et demandes d'aménités. En général, cet instrument cible les aménités qui nécessitent *a)* une action collective pour l'entretien et/ou *b)* la valorisation par les fournisseurs et les bénéficiaires.
2. Les politiques conçues pour changer les « règles du jeu » économiques afin d'encourager les actions individuelles qui augmentent ou préservent la fourniture d'aménités. Les aménités qui ressortent de ce type de poli-

tique sont principalement celles qui possèdent des caractéristiques de biens publics et/ou d'externalités.

- **Réglementations** : l'objectif est de déterminer et/ou de réaffecter les droits attachés à la propriété et à l'usage des aménités quand ces droits ne sont pas clairement définis, ou qu'ils doivent être réaffectés soit pour encourager la valorisation soit pour éviter la poursuite de dégradations. Dans le cas d'une aménité de bien privé, la définition claire ou la réaffectation des droits de propriété peuvent faciliter la création de marchés. Au contraire, lorsque l'on considère que la société détient le bien de propriété, les réglementations sont souvent imposées pour restreindre la propriété individuelle sur une aménité.
- **Incitations financières** : l'objectif est de fournir une compensation aux fournisseurs pour la fourniture d'aménités et de taxer les actions qui ont un impact négatif sur les aménités, ce qui oblige le fournisseur à internaliser les coûts. Lorsque les aménités ont un caractère de bien public, et/ou génère des externalités, les pouvoirs publics se substituent au marché en recourant aux incitations financières pour envoyer des signaux aux fournisseurs.

Les politiques et les instruments décrits ici, ainsi que les mesures « d'accompagnement » qui vont de pair avec elles (coordination opérationnelle et financière, information, recherche technologique) sont approfondis dans les chapitres 4 à 7.

## Chapitre 4

# Stimulation des marchés des aménités

### 1. Des marchés pour les droits d'utilisation des aménités

#### *Création d'une exclusivité*

Ainsi que cela ressort de notre exposé, les marchés ne créent pas toujours une offre optimale d'aménités. Une solution pour améliorer les marchés consiste à limiter l'accès aux aménités et faire payer les bénéficiaires pour leur usage. Cette stratégie se justifie lorsque l'aménité est potentiellement un bien privé et qu'elle est clôturable ou possède un nombre limité de points d'accès. Elle prend aussi son sens lorsque la jouissance de l'aménité suppose l'utilisation d'infrastructures et de services qui ne sont pas eux-mêmes des biens publics. Le droit d'accès sera alors payé en même temps que les services. Exemple : le cadre de vie dont on peut jouir grâce à un séjour en ferme-auberge. Parfois, le paiement sera indirect (par exemple pour le stationnement des véhicules, de licences ou de permis). Ainsi en France, l'accès aux cours d'eau pour la pêche nécessite l'achat de permis à des sociétés de pêche qui assurent la gestion piscicole des cours d'eau concernés, et effectuent des contrôles.

#### *Mise en pratique : financement des parcs nationaux et des sites historiques au Canada*

Au Canada, depuis 1994, tous les visiteurs doivent payer des droits d'accès aux parcs nationaux et aux sites historiques nationaux. Ces recettes sont réinvesties dans les actions et services proposés dans les sites et parcs nationaux. En 1996-97, « *Parks Canada* » a collecté environ 16 pour cent de son budget auprès des visiteurs par ces droits d'entrée et la vente de services.

Dans la Chilkoot Trail, par exemple, chaque visiteur paie un droit d'accès de \$Can 35 par adulte et par jour, ou obtient un permis annuel au prix de \$Can 105 pour faire des randonnées sur la piste et visiter les vestiges historiques qui y sont préservés. Ils acquittent ce droit d'entrée à un bureau d'accueil où ils reçoivent des brochures d'information. Un contrôle est assuré par les employés de « *Parks*

Canada » mis à disposition pour informer les visiteurs. En 1997, \$Can 140 000 ont été ainsi collectés pour financer la préservation de la « Chilkoot Trail ».

### ***Le rôle du secteur public***

Dans beaucoup de pays, l'accès aux forêts, montagnes, rivières est ouvert à tous. Certains comme la Suisse ont légalement institué un accès libre aux routes et forêts. Dans les pays scandinaves, l'accès à l'ensemble des campagnes est libre selon un usage traduit par exemple en Suède par le *allemanrått*, le « droit de chacun ». Selon les coutumes et les traditions de chaque pays, l'État peut disposer d'une certaine marge pour modifier ces règles avec prudence et faciliter ainsi l'établissement d'accès payants par des prestataires privés.

Lorsque l'État ou des collectivités locales sont propriétaires des aménités ils créent directement ces droits d'accès et sont partie prenante du marché. Lorsque les fournisseurs sont des particuliers nombreux et parfois dispersés, l'État joue souvent un rôle d'intermédiaire : il collecte les droits et affecte les ressources à des travaux d'entretien de l'aménité ou les redistribue aux fournisseurs. Enfin, les pouvoirs publics peuvent favoriser la mise en place d'organisations de gestion des aménités (agences parapubliques, associations, etc.) qui prélèvent ces droits et organisent la fourniture des aménités.

### ***Avantages, limites et conditions d'application***

Les marchés privés d'aménités ont les mêmes avantages que tous les marchés car ils peuvent signaler aux fournisseurs la nécessité d'ajuster leur offre à la demande. Un avantage primordial est qu'ils permettent de connaître réellement l'intérêt manifesté par le public pour une aménité. Cela revient à ne faire payer que les usagers. Les bénéficiaires non-usagers sont en situation de *free-riders*. Il faut donc combiner cela avec des prélèvements auprès des autres bénéficiaires, éventuellement par voie fiscale (par exemple, en supplément des droits d'accès aux parcs nationaux et aux sites historiques, le Canada prélève une taxe sur tous les citoyens pour couvrir les frais d'aménagement et d'entretien de ces aménités). De façon générale, ces mécanismes peuvent se heurter à des résistances culturelles, certains citoyens refusant l'idée d'un accès payant à un patrimoine commun dont ils se sentent propriétaires. Ceci peut exclure des usagers à faible revenu, ce qui entraîne parfois le rejet de cette solution marchande pour des aménités considérées comme un patrimoine de chaque citoyen.

## **2. Des marchés portant sur des produits liés aux aménités**

Le rapport de l'OCDE sur les aménités présente de nombreux exemples d'initiatives destinées à stimuler la vente de produits dont la qualité est liée aux aménités, notamment l'artisanat, les produits « du terroir » et les services touristiques.

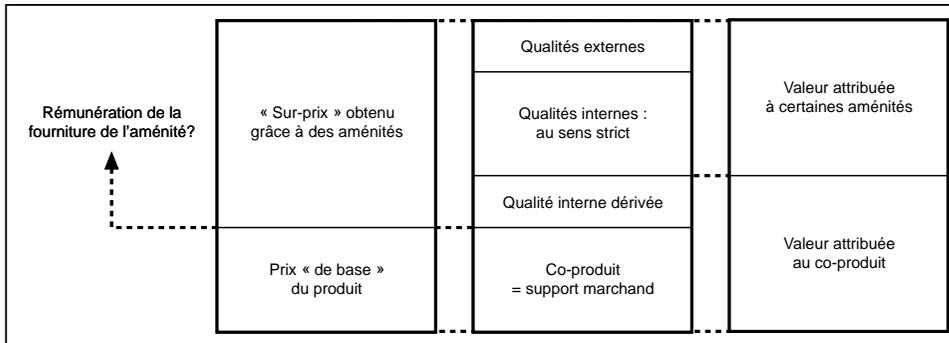
Les stratégies les plus communes étant l'identification ou la différenciation (par les labels eux-mêmes) des produits, l'information du consommateur (par la publicité) et la promotion de critères de qualité liés aux aménités.

Ceci permet d'exploiter des créneaux commerciaux et d'obtenir une meilleure valorisation du produit. Selon l'OCDE (1995), « une stratégie intéressante et de plus en plus répandue pour commercialiser des produits et services créneaux consiste à rattacher ces derniers à des images de marque comme des paysages particuliers, des traditions culturelles ou des monuments historiques ». Si les aménités sont à l'origine d'une meilleure valorisation marchande de leur produit, les producteurs auront intérêt à les préserver. Enfin, les gains obtenus pourront avoir des effets d'entraînement sur le développement du territoire concerné.

Plusieurs types de qualités liées à l'aménité peuvent justifier un supplément de prix :

- Une qualité interne au sens strict, lorsque l'aménité fait elle-même partie du produit, ce qui est le cas par exemple des dessins et matériaux traditionnels incorporés dans un produit artisanal et concourant à la qualité esthétique et matérielle de l'objet.
- Une qualité interne dérivée lorsque l'aménité n'est pas comprise dans le produit mais dote ce dernier d'une qualité spécifique. Des produits agricoles peuvent ainsi bénéficier d'une qualité gustative ou sanitaire supérieure parce qu'ils sont produits dans un site naturel particulier. Le consommateur rémunère ce surplus de qualité indépendamment des aménités.

Figure 2. Lien entre le sur-prix et les types de qualité liée aux aménités



Source : OCDE.

- Les qualités externes créent entre le produit et l'aménité un lien qui les rattache de manière intangible au lieu de production. Par exemple, un paysage de montagne ne donne pas un meilleur goût aux produits laitiers, mais il leur donne incontestablement une image attrayante. Le « sur-prix » reflète alors une demande concernant l'aménité. Un même produit peut présenter des qualités de plusieurs types. Ainsi la qualité écologique ou la qualité liée à l'origine géographique et à la tradition, définies par la loi suisse sur l'agriculture, combinent des qualités externes et des qualités internes dérivées.

### ***Rôle du secteur public***

Les collectivités locales peuvent promouvoir des produits liés aux aménités de plusieurs façons. Par exemple, l'identification et la promotion de produits agrotouristiques (fermes-auberges, gîtes ruraux, etc.) permettent de valoriser une aménité « cadre de vie ». L'action publique peut aussi apporter son soutien en créant un système garantissant le lien entre le produit et l'aménité (label d'aménité) et en diffusant des supports promotionnels.

La création de formes standardisées de certification et les garanties apportées par l'État favorisent la reconnaissance par le consommateur des labels liés aux aménités. Il s'agit de labels liés notamment à :

- un processus de production qui préserve des aménités (cas de produits issus d'élevages au pâturage qui entretiennent des paysages), ou utilise directement une aménité et permet sa transmission (produits élaborés avec des « savoir-faire » ancestraux, stations de ski labellisées comme « stations-village » qui valorisent des villages dont elles maintiennent le caractère) ;
- un territoire dont les aménités donnent une certaine image au produit : les images de marque territoriales peuvent exercer un très grand attrait sur les consommateurs.

Dans certains cas, les normes modernes de contrôle de la qualité empêchent la mise en valeur des aménités par le biais de produits portant leur label et produits selon des méthodes traditionnelles. Ainsi, les normes sanitaires interdisent souvent l'utilisation de méthodes traditionnelles de production de fromage en France et en Suisse (Blöchli, 1997). Les pouvoirs publics devront alors, pour encourager le développement lié à ces productions, mettre en place des normes différenciées, régionalisées, ou adaptées à chaque type de mode de fabrication.

### **Mise en pratique : le label des parcs naturels régionaux en France**

En France, chaque parc naturel régional dispose d'une marque protégée par l'Institut national de la propriété, et qui est propriété exclusive de l'État. Elle est gérée par les autorités du parc qui concèdent son emploi sous forme de label, dans le cadre de stratégies commerciales. Le label de qualité met en valeur les aménités du parc : il peut être attribué à des produits fermiers, artisanaux, à des prestations touristiques, etc., et doter ces biens et services d'un surplus de qualité marchande (qualité essentiellement externe).

Dans le parc de Brière, par exemple, la marque du parc est utilisée par des entreprises prestataires de promenades en barque dans le marais, et par des restaurateurs. Dans leur cahier des charges est stipulé qu'un commentaire de qualité doit être dispensé aux visiteurs sur la faune, la flore, l'histoire et les traditions du marais de Brière. Les restaurateurs doivent aussi répondre à des critères de qualité dans le bâti et dans la restauration (spécialités locales). De façon générale, l'ensemble des produits agricoles, agro-alimentaires, artisanaux, industriels et touristiques potentiellement intéressés par la marque du parc doivent être fabriqués, transformés ou proposés sur le territoire du parc, avec des produits de base issus du territoire.

Les « Gîtes Panda », constituent également un moyen pour valoriser les aménités. Créé en 1993 par la Fédération des parcs, la WWF et la Fédération nationale des gîtes de France, ce label est attribué selon des critères de proximité des aménités naturelles : localisation géographique, accès direct à des « sentiers de découvertes », matériel pédagogique précis disponible dans le gîte.

### **Mise en pratique : Appellations d'origine contrôlée (AOC)**

Selon le Règlement CEE n° 2081/92, l'AOC répond à la définition suivante : « il s'agit du nom d'une région, d'un lieu déterminé ou, dans des cas exceptionnels, d'un pays, qui sert à désigner un produit agricole ou une denrée alimentaire originaire de cette région, de ce lieu déterminé ou de ce pays, et dont la qualité ou les caractères sont dus essentiellement ou exclusivement au milieu géographique comprenant les facteurs naturels et humains et dont la production, la transformation et l'élaboration ont lieu dans l'aire géographique délimitée. »

Pour bénéficier de l'AOC, il faut définir un cahier des charges qui délimite la zone géographique de production, fixe la méthode d'élaboration du produit, détaille les preuves consignées de l'origine du produit (traçabilité) et décrit le lien effectif du produit avec le terroir. Le contrôle de ce cahier des charges est obligatoire et s'opère à tous les niveaux (producteur agricole, transformateur, commerçant). Le Règlement européen 2081/92 reconnaît que ces produits peuvent « *devenir un atout important pour le monde rural* » et plusieurs mesures de soutien

(règlements 2085/93 et 3669/93 du Conseil, 860/94 de la commission, etc.) profitent d'ores et déjà aux produits agro-alimentaires bénéficiant de ce règlement (Barjolle et Mesplou, 1997).

### ***Avantages, limites et mesures complémentaires***

Ces stratégies utilisent toutes la fourniture des aménités par le biais du marché. Certaines permettent aussi aux producteurs de réaliser un bénéfice sur les qualités externes de leur produit et de profiter ainsi de la demande liée à la valeur de non-usage. Il se pose cependant encore d'importants problèmes de « *free-riders* ». Par ailleurs, le vendeur du produit n'est pas toujours le fournisseur de l'aménité : il a intérêt à favoriser la fourniture de l'aménité s'il veut continuer à obtenir un « sur-prix », mais n'est pas obligé de le faire. Il est théoriquement possible de résoudre ce problème par des mécanismes de restitution au fournisseur de l'aménité d'une partie des bénéfices obtenus par le vendeur, par exemple par des « taxes de séjour » prélevées au niveau des opérateurs du tourisme. Cette approche peut toutefois ne pas être judicieuse du point de vue politique.

### **3. Commercialisation des droits de propriété**

Une autre stratégie marchande consiste à favoriser la vente de tout ou partie des droits de propriété d'un espace supportant une aménité, au profit des bénéficiaires de l'aménité. Ce sera soit un transfert total des droits de propriété sur un marché foncier, soit une restriction des droits imposant au propriétaire de ne pas effectuer d'actions susceptibles de dégrader l'aménité en échange d'une rémunération correspondant au prix des droits transférés.

#### ***Les actions publiques***

De nombreuses associations d'usagers des aménités achètent des espaces porteurs d'aménités. Par exemple, l'Organisation non gouvernementale « *Ducks Unlimited* » qui a des membres tant aux États-Unis qu'au Canada, achète des propriétés afin de préserver des habitats pour les oiseaux aquatiques. En France, la Fondation pour la protection des habitats français de la faune sauvage effectue aussi des acquisitions foncières, de même que les « *Wildlife Trusts* », « *National Trust* » et la « *Royal Society for the Protection of Birds* », au Royaume-Uni. Il peut cependant exister des coûts de transaction prohibitifs étant donné la dispersion des bénéficiaires. Les pouvoirs publics peuvent intervenir de différentes façons :

- Les pouvoirs publics, intermédiaires dans le marchandage des droits de propriété. Ils peuvent acheter eux-mêmes les terres au nom des bénéficiaires lorsqu'il s'agit d'aménités intéressant un grand nombre de citoyens. L'État peut le faire directement ou mettre en place des

organismes parapublics ayant cette mission. Ainsi, en Grande-Bretagne, le « *Nature Conservancy Council* », organisme public chargé notamment de créer des réserves naturelles nationales, peut établir des accords de gestion avec les propriétaires (achat d'une partie des droits de propriété) ou acheter les terres si nécessaire (transfert total des droits).

Ils peuvent n'acheter que les droits de propriété dont l'usage génère une dégradation des aménités (par exemple le droit d'arracher des haies). Le marchandage de droits de propriété peut aussi se faire dans un autre sens : le droit d'entreprendre sur une terre propriété privée ou de l'État peut être loué à long terme à une entreprise ou à une coopérative chargée de développer et d'exploiter sa valeur en terme d'aménité. Cette approche est utilisée par la municipalité de Remignac, au Québec, dans le domaine forestier public, pour créer des emplois, préserver des savoirs traditionnels et des aménités paysagères (Apedaile, 1997).

- L'appui financier aux transactions entre propriétaires et usagers. Les pouvoirs publics peuvent faciliter les achats effectués par des organisations de bénéficiaires des aménités, par des cofinancements, ou par l'émission d'obligations spécialement destinées à l'achat de terres. Aux États-Unis, la plupart des États émettent des obligations garanties par leur gouvernement pour financer l'achat de terres en vue de la fourniture d'aménités rurales (OCDE, 1996c)

### ***Mise en pratique : deux illustrations aux États-Unis***

- Appui financier à l'achat par des groupes d'usagers : sur la côte Ouest, le « *Californian State Coastal Conservancy* » peut accorder des subventions aux groupes à but non lucratif intéressés par des projets d'acquisition, de restauration ou d'accès aux côtes. Ainsi, au début de l'année 1992, environ 40 millions de dollars avaient été accordés en faveur de groupes qui avaient acquis 18 000 acres par acquisition pure et simple ou par octroi d'une servitude
- Banques parapublique de restauration de l'environnement : les atteintes à l'environnement occasionnées par un aménagement quelconque et, parallèlement, les avantages liés à l'acquisition d'une ressource, ou encore sa restauration, sont compensés au sein d'un système de crédits et débits alloués aux promoteurs. Le fonds est utilisé pour acheter d'importantes parcelles de terrains en vue de protéger les aménités qu'elles supportent. Cette formule a été utilisée en Californie, en Floride, en Louisiane et dans l'Oregon.

### ***Avantages et limites***

Là encore, les avantages de ces mesures sont liés à la souplesse du marché, avec des coûts de mise en œuvre faibles. Cependant, ces marchandages

supposent d'identifier tous les propriétaires, d'établir des contrats d'achat puis de gestion des propriétés acquises, etc., avec des coûts de transaction souvent prohibitifs, notamment lorsque les usagers et les fournisseurs sont très dispersés. D'autres mesures doivent alors être envisagées. De façon générale, il est souvent nécessaire de combiner ces mesures avec des appuis au regroupement des fournisseurs et/ou des usagers au sein d'organisations représentatives.

#### **4. Soutien au développement d'entreprises rurales de mise en valeur des aménités**

Une autre stratégie de marché est d'appuyer l'émergence et le développement d'entreprises qui mettent en valeur des aménités rurales. Les objectifs de cette stratégie sont *i)* la préservation des aménités en tant que facteur de développement, ces entreprises ayant intérêt à s'organiser pour maintenir leur source d'activité, et *ii)* le développement rural, notamment dans des zones marginales qui ne bénéficient d'avantages comparatifs que dans ce domaine.

La dimension territoriale des politiques d'appui répond aux complémentarités entre plusieurs aménités ou entre les aménités et leur environnement direct. Cette relation s'exprime de différentes manières selon les cultures. Au Japon, le terme « *Fudo* » désigne les éléments tels que le climat, les conditions météorologiques, la géologie, les sols, la topographie et les éléments visuels d'un endroit. Il est rare qu'une aménité soit mise en valeur indépendamment d'autres aménités présentes dans le territoire. Par exemple en Grèce, les ventes de poteries traditionnelles sont liées à l'existence d'autres aménités archéologiques, historiques et paysagères dans le territoire, et la politique d'appui aux entreprises de céramiques comprend la préservation de ces éléments.

Certaines aménités suffisamment remarquables attirent un grand nombre de clients pour les entreprises rurales qui les valorisent. Pour d'autres, seule une mise en réseau avec d'autres aménités, soit de même type, soit située dans le même territoire, permet de leur donner une visibilité suffisante. On insistera alors sur la mise en réseau des entreprises ou même des aménités. Ainsi les aménités du chemin frontalier du *Napfbergländ*, en Suisse, ne sont pas spectaculaires en elles-mêmes, mais leur mise en réseau crée une « masse critique » d'aménités qui peut attirer des clients potentiels pour les entreprises locales. Lorsque des aménités du même type sont organisées en réseau, les producteurs peuvent organiser des voyages à thèmes, par exemple des visites de châteaux, d'ateliers artisanaux ou de villages remarquables.

### **Mise en pratique : l'appui aux entreprises basées sur une aménité en Grèce**

Le village de Margarites était l'un des quatre principaux centres crétois de production de poterie grossière. Ces poteries sont désormais d'usage décoratif, et une politique d'appui aux entreprises a été mise en place, avec diverses mesures :

- Mise en réseau d'aménités : en vue de stimuler le tourisme, les pouvoirs publics tentent d'acquérir un atelier pour en faire un musée, de faire revivre l'extraction locale de l'argile, et de mettre en place un réseau régional de villes dotées de sites historiques et archéologiques.
- Collecte et diffusion d'informations sur les aménités, échanges interentreprises : il s'agit d'étudier les aménités relatives à la poterie et d'organiser tous les deux ans une conférence relative à la céramique ainsi que des échanges avec des potiers d'autres pays
- Classement des aménités et octroi de compensations : le village est classé par un décret présidentiel qui fixe des règles pour la construction, et les fours et ateliers sont classés par le ministère de la Culture ce qui interdit la destruction et impose une étude avant toute rénovation. En compensation, les entreprises bénéficient de prêts bonifiés pour la restauration de ces biens et de réductions de droits de transmission et de taxes foncières
- Aides publiques : les entreprises peuvent recevoir des aides directes, des prêts bonifiés, avoir une réduction de certaines taxes et impôts si elles répondent aux conditions définies dans la loi sur les incitations ou dans les programmes spéciaux d'appui à l'artisanat et aux petites et moyennes entreprises. De plus la préfecture peut cofinancer des projets de développement.

### **Mise en pratique : l'appui aux petites entreprises valorisant la nature « nature-based small scale enterprises » en Finlande**

Constatant que de petites entreprises peuvent utiliser les valeurs matérielles et immatérielles des produits naturels, la Finlande a mis en place des actions d'appui aux « *small nature-based enterprises* ». En 1996 et 1997, deux millions de dollars ont été affectés à la recherche et à la promotion de ces entreprises. En 1996, un groupe de travail a été mis en place pour étudier les obstacles à leur développement. Il a proposé notamment de :

- Regrouper les structures de conseil aux entreprises issues des ministères du Travail, du Commerce et de l'Industrie, de l'Agriculture et des Forêts, dans un « guichet unique ». Mettre en place des formations et des recherches basées sur les besoins des entrepreneurs.
- Collecter et diffuser des informations sur ces entreprises pour informer les consommateurs et les entrepreneurs et favoriser la création de réseaux.

Tenir compte des besoins de ces entreprises dans la planification des infrastructures liées aux usages récréatifs du milieu rural.

- Favoriser une coopération entre des organisations sectorielles et des organisations de consommateurs pour mieux connaître les besoins et les souhaits des consommateurs.
- Alléger les réglementations et taxes : les administrations impliquées devront compiler les règles concernant ces entreprises sous une forme facile à comprendre et alléger la fiscalité.
- Favoriser une large mise en réseau des entreprises : il s'agit d'encourager une coopération locale et régionale et d'aider les entrepreneurs à mettre en œuvre des projets territoriaux et à établir des réseaux par branche d'activité.

### ***En résumé***

#### *Stimulation du marché*

- Politiques

Stimuler des transactions marchandes directement ou indirectement liées aux aménités entre les fournisseurs et bénéficiaires d'aménités

- Modalités

- Établissement de *droits d'usage ou d'entrée* : l'aménité devient un bien marchand
- Politiques de *qualité* : appui à la valorisation marchande d'un surplus de qualité issu d'une aménité. *Certification* : garantir le lien entre une aménité et un produit
- Politique *d'appui aux entreprises rurales* de mise en valeur marchande des aménités
- Appui à *la mise en marché des droits de propriété*, pour l'acquisition des droits par les bénéficiaires d'aménités.

## Politiques en faveur de l'action collective

### 1. Justification du soutien à l'action collective

Les aménités ont souvent de nombreux fournisseurs et bénéficiaires (à l'image de paysages entretenus par de multiples agriculteurs et qui profitent à nombre d'usagers). Par ailleurs, beaucoup d'aménités sont associées à d'autres aménités du même territoire pour leur mise en valeur. En conséquence, l'action collective se justifie plus que l'effort individuel. La protection des aménités peut se produire comme une partie des actions collectives plus général, en faveur du développement économique local ou régional. Les stratégies typiques essaient de renforcer le pouvoir des membres de la communauté local sur la prise de décision quand à leur futur, en apportant divers type d'aides. Les politiques d'appui visent à créer les conditions de l'action collective, à stimuler son émergence et à lui fournir diverses formes de soutien.

#### *Types d'action collective*

L'action collective peut être le fait d'organisations plus ou moins formalisées, ou de la conclusion d'accords volontaires par lesquels les individus s'entendent sur une conduite à tenir par chacun dans ses actes individuels en vue de fournir collectivement une aménité. On distingue deux types d'accords volontaires :

- **L'auto-réglementation** : les fournisseurs ont souvent intérêt à ce que l'aménité soit préservée, soit parce qu'ils sont eux-mêmes bénéficiaires, soit parce qu'ils profitent de sa mise en valeur, soit parce que sa fourniture est considérée comme l'une de leurs fonctions. Mais ils ne feront un effort pour fournir l'aménité que s'ils savent que les autres feront de même : ils coopèrent alors pour se doter de règles communes (auto-réglementation) dans le cadre d'un accord volontaire écrit ou tacite. Certaines des associations de protection des terres constituées par des agriculteurs (Steenblick, 1997) relèvent de cette démarche. L'auto-réglementation peut aussi associer des usagers qui veulent préserver l'aménité qu'ils utilisent.

- **Des accords entre fournisseurs et bénéficiaires** : constatant la dégradation d'une aménité, les fournisseurs et bénéficiaires peuvent se concerter en vue d'un accord. Ils identifient les contraintes et les souhaits de chacun, fixent des objectifs de fourniture des aménités et partagent l'effort entre eux, avec ou non des transferts monétaires. En France, de tels accords ont vu le jour entre des sociétés d'eau minérale et des agriculteurs autour de la qualité de l'eau.

Ces actions sont très diverses dans leur contenu, comme le montre le tableau suivant.

Tableau 4. **Les formes de l'action collective**

Type d'action	L'action et ses objectifs
Action collective menée par les fournisseurs des aménités	<ol style="list-style-type: none"> <li><b>1. Mise en réseau d'aménités complémentaires</b> : donner une meilleure visibilité à ces aménités pour ouvrir ainsi de plus larges possibilités de valorisation.</li> <li><b>2. Mise en réseau pour la certification de plusieurs offres d'aménités</b> : permettre la mise en valeur marchande par la certification collective du lien entre le produit et l'aménité.</li> <li><b>3. Auto-réglementation par accord volontaire entre fournisseurs</b> : assurer la fourniture conjointe de l'aménité pour préserver ses possibilités de valorisation.</li> </ol>
Action collective menée par les bénéficiaires	<ol style="list-style-type: none"> <li><b>4. Mise en commun et transmission des demandes privées</b> : assurer l'expression d'une demande sociale auprès des pouvoirs publics et des fournisseurs.</li> <li><b>5. Action directe sur la fourniture d'une aménité</b> : assurer directement la fourniture d'une aménité.</li> </ol>
Action concertée menée par les fournisseurs et bénéficiaires	<ol style="list-style-type: none"> <li><b>6. Négociation en vue d'accords volontaires offres/demandes</b> : confronter les offres et demandes et convenir d'un partage de l'effort pour une fourniture optimale.</li> <li><b>7. Gestion territoriale concertée des aménités</b> : assurer une valorisation optimale des aménités à l'échelle d'un territoire par une gestion concertée permanente.</li> </ol>

Source : OCDE

### **Quelles organisations soutenir et pourquoi ?**

- Organisations de bénéficiaires : les usagers d'une aménité peuvent former des groupes d'intérêt particulier dont les membres, peu nombreux, se mobilisent facilement autour d'un intérêt immédiat (les randonneurs pour les chemins, les pêcheurs pour les cours d'eau, etc.). Mais lorsque les

bénéficiaires sont nombreux et dispersés (cas du paysage, d'aménités caractérisées par de fortes valeurs de non-usage, etc.), ils constituent un groupe « latent » (Olson, 1978) que rien ne pousse à agir collectivement.

- Réseaux de fournisseurs d'aménités : l'État peut appuyer des réseaux d'agents qui cherchent des solutions pour concilier leurs activités productives et la fourniture d'aménités. Ce sont par exemple des associations de protection des terres engagées dans la production de références techniques (règles concernant les pratiques productives, cahiers des charges) dont la collectivité va bénéficier.
- Diverses associations bénévoles qui interviennent sur les aménités : les collectivités publiques financent souvent des associations auxquelles elles délèguent certaines actions. Pour les aménités, ces associations peuvent souvent mobiliser des bénévoles attachés à leur préservation. Elles ont aussi plus de facilité à agir sur des aménités d'appropriation privée : elles peuvent ainsi collecter des fonds pour la rénovation d'un patrimoine privé, ce qui est difficilement justifiable pour une collectivité publique.
- Les organisations de développement local qui peuvent inclure l'offre et/ou la préservation des aménités, dans leur stratégie de développement.

## 2. Construire un cadre institutionnel approprié

L'action collective peut être favorisée par une assistance dans les domaines de la consultation et de l'organisation. En amont de l'action collective, on proposera des structures de consultation appropriées dans lesquelles les agents puissent se retrouver pour agir. Au sein de l'action collective, les acteurs doivent disposer de formes et d'espaces de concertation. Enfin en aval, leur action doit être reconnue et mise en valeur, tant du point de vue juridique que social.

L'un des facteurs clefs dans le développement d'un cadre institutionnel approprié à l'action collective, est la collaboration étroite entre les autorités pertinents, gouvernements ou autorités locales. Cette collaboration peut s'effectuer sous forme de partenariat au niveau local, entre les gouvernements, les collectivités, et d'autres acteurs permettant le libre échange d'informations et perspectives. Ainsi, les collectivités locales peuvent développer leurs stratégies dans un cadre déterminé, et le gouvernement se positionne mieux pour cibler les aides.

### *Les éléments mis à la disposition des agents par les pouvoirs publics*

- Des instances de concertation : l'État ou les collectivités locales prévoient des instances de dialogue entre les fournisseurs et les bénéficiaires d'aménités, ces échanges pouvant être le point de départ d'actions collectives.

- Un cadre reconnu : l'action collective met en jeu des organisations de nature et d'échelle différente comme des associations et des collectivités publiques locales, certaines étant actives à l'échelle territoriale de l'aménité, d'autres à celle du réseau des bénéficiaires. La participation d'acteurs aussi hétérogènes à des instances de concertation et de décision suppose de proposer des formes juridiques adaptées à cette diversité.
- Des formes de contractualisation : l'action collective peut générer des accords volontaires. La forme de l'accord (contrats, chartes, etc.) dépend de la nature des acteurs (fournisseurs et/ou bénéficiaires), du niveau de contrainte qu'ils s'imposent, de leur capacité à suivre le respect des engagements et à imposer des sanctions. La reconnaissance de l'accord par la société est un atout important : ceci suppose de proposer des modèles ou des formes standard d'accord.

### ***Mise en pratique : le processus d'accords forestiers régionaux (RFA) en Australie***

Le processus d'accords forestiers régionaux est un mécanisme par lequel le gouvernement fédéral et ceux des États peuvent parvenir à un accord mutuel sur la gestion et l'utilisation à long terme des forêts dans une région donnée. Les accords forestiers régionaux reconnaissent que le gouvernement fédéral et ceux des États ont une série d'obligations et d'intérêts en ce qui concerne la protection des ressources forestières et les conséquences économiques et sociales auxquelles il faut faire face avant que des décisions sur l'utilisation des ressources forestières puissent être prises. Les accords forestiers régionaux mis en place grâce à la coopération entre le gouvernement fédéral et ceux des États visent à simplifier et à coordonner les processus de prise de décision aux différents niveaux d'administration. Ces contrats durent 20 ans et sont modifiables tous les 5 ans.

Trois accords forestiers régionaux (portant sur l'est du Gippsland, la zone montagneuse centrale du Victoria, et la Tasmanie) ont été signés, et il est prévu que les neuf autres grandes régions forestières soient couvertes par un accord forestier régional dès la fin de 1999. Ces accords donnent d'excellents résultats pour la communauté, l'environnement et les industries liées aux forêts des régions concernées. Les dispositifs de gestion à long terme des forêts mis en place par l'accord forestier régional donnent des assurances tant en ce qui concerne la conservation que l'accès aux ressources et leur utilisation, d'où des investissements accrus, un développement des industries et la création d'emplois dans l'Australie rurale.

La participation de la collectivité, et des autres acteurs, dans le processus décisionnel garanti l'acceptation des accords dans le long terme, car les questions importantes relatives à tous les acteurs, ont été prises en compte.

### **Mise en pratique : un dispositif pour la préservation des *Tanada* au Japon**

Les Japonais sont très attachés à la préservation des *Tanada* du fait de leur valeur esthétique, patrimoniale et culturelle, mais les agriculteurs tendent à les abandonner car leur entretien est très exigeant en travail. Un mouvement s'est constitué en réaction à cette évolution. Un système associant citadins et paysans propriétaires de *Tanada*, le « Système des Propriétaires », a été mis en place dans vingt villes et villages. Les agriculteurs prêtent les *Tanada* à l'administration locale, qui propose aux citadins de venir y travailler et sélectionne les candidats : ceux-ci paient entre \$US240 et \$US400 pour louer de 30 à 150 m<sup>2</sup> de terrasse. Ils bénéficient des conseils des agriculteurs et cultivent les *Tanada* à leur profit, ce qui permet de préserver les terrasses. L'administration locale organise par ailleurs des fêtes et d'autres manifestations pour le repiquage du riz, le désherbage, la récolte, etc., ce qui permet aux agriculteurs et aux citadins de dialoguer et de mieux se connaître.

### **3. Des politiques incitatives pour stimuler l'émergence d'actions collectives**

Souvent, il est nécessaire d'inciter les acteurs locaux à se concerter pour une gestion des aménités qui tienne compte des offres et demandes existantes. Pour favoriser l'auto-réglementation, l'État peut fixer ou négocier un objectif collectif concernant l'offre d'aménité, ce qui amène les fournisseurs à s'entendre sur des règles concernant leurs actes. Pour stimuler l'action collective, l'État peut proposer des incitations monétaires soumises à une concertation entre l'ensemble des fournisseurs et/ou des bénéficiaires d'une aménité.

#### **Concrètement, divers moyens d'action**

- Placer les fournisseurs en situation de jeu non-coopératif : après avoir fixé ou négocié des objectifs collectifs de fourniture des aménités, l'État peut afficher une « menace » : il annonce que si l'objectif n'est pas atteint, des contraintes réglementaires seront imposées (Glachant, 1995). Ceci est justifié si la fourniture de l'aménité est considérée comme un devoir assigné aux fournisseurs.

Plutôt que de subir une réglementation rigide (ou de perdre le bénéfice d'une subvention), les fournisseurs préféreront tenter de s'entendre sur une auto-réglementation. A l'échelle micro-économique, ils sont en situation de jeu non-coopératif : l'absence d'effort induit une sanction réglementaire et l'effort d'individus isolés risque d'induire le même résultat. Seul un effort consenti par un nombre d'individus suffisant pour maintenir l'aménité permet d'éviter la sanction, ce qui incite les fournisseurs à coopérer (Beuret, 1997). Cette approche est celle du plan national pour l'environnement publié aux Pays-Bas en 1989 : à des objectifs sociaux de réduction de la

pollution sont associées des stratégies de négociation avec des « groupes cibles ». Les mêmes principes peuvent être appliqué pour les aménités.

- Des incitations conditionnées par l'action collective territoriale : l'État conditionne l'attribution d'incitations économiques individuelles à la concertation entre les fournisseurs et les usagers d'une aménité.
- Les incitations par concours : tout en restant ponctuelles, elles sont efficaces pour des aménités auxquelles est attachée une forte valeur identitaire, patrimoniale, par un groupe donné. Ce groupe réagira d'autant plus aux stimuli que constituent ces concours, que de telles opérations permettent d'afficher une appartenance locale. En France, les concours lancés autour du patrimoine maritime ont suscité de multiples initiatives de rénovation d'aménités (infrastructures fluviales, bateaux, etc.) menées par des groupes locaux au bénéfice de tous.

***Mise en pratique : Les incitations implicites du système des accords forestiers régionaux australiens***

La durée même des accords forestiers régionaux est favorable à une action collective. En effet, à supposer même qu'il aboutisse à réduire le volume total de production, le délai de 20 ans offre une stabilité qui permet à l'industrie forestière d'investir en lui garantissant qu'il ne sera pas créé de réserves nouvelles pendant cette période, en même temps qu'il garantit aux groupements écologistes qu'il n'y aura pas d'extension des industries extractives. Les coûts de transaction économisés par l'absence de conflits entre groupes d'usagers représentent une forte incitation implicite. Cependant, pour être sûr que toutes les parties acceptent les compromis nécessaires à un accord durable, la présence du gouvernement fédéral paraît indispensable non seulement pour fournir les indemnités éventuellement nécessaires, mais aussi comme garant de l'opération ; autrement dit, les contrats ne sont pas librement consentis, et ils impliquent une action collective contrôlée d'en haut.

#### **4. Soutien direct aux actions collectives**

Après avoir créé les conditions de l'action collective puis stimulé le déclenchement d'actions collectives, il s'agit maintenant de les accompagner par un soutien direct, avec l'octroi de ressources financières ou humaines, de formation, d'appui méthodologique, etc.

Lorsque les aménités sont des biens publics, les contributions privées aux Organisations non gouvernementales (ONG) support d'actions collectives peuvent être faibles, même si l'aménité est d'un grand intérêt pour la collectivité. Ceci justifie l'apport de fonds par les pouvoirs publics. Ils peuvent aussi les soutenir en associant les ONG aux instances de gestion des aménités, de consultation et de décision.

**Mise en pratique : diverses formes de soutien**

- Au Japon, un soutien public à l'action de citoyens en faveur des rizières en terrasses : dans chaque région où existent des rizières en terrasses (*Tanada*), des groupes de citoyens se sont constitués pour encourager le maintien de l'exploitation et la préservation de ces terrasses. En appui à ce mouvement, un « Fonds du patrimoine, de l'eau et de la terre » a été mis en place, financé par l'administration centrale, les préfectures, les administrations locales, et des organisations privées. Il a financé par exemple la construction de petites routes d'accès aux *Tanada* pour la mise en culture ou encore la réparation des fossés de mise en eau dans les *Tanada*.
- Aux États-Unis, un partenariat étroit avec des groupes de fournisseurs et de bénéficiaires au sein d'une action publique : dans l'Iowa, une coalition de groupes d'écologistes, d'agriculteurs et de spécialistes des activités récréatives a mis au point un programme de trois ans, le « *Resource Enhancement and Protection Program* », né de la volonté de mettre un terme à la grave érosion des terres arables, des zones humides et d'autres ressources naturelles essentielles. Il a aussi pour but d'améliorer la gestion des terres agricoles et de sensibiliser le public aux questions d'environnement. Il est administré par le Département des ressources naturelles mais est supervisé par une commission indépendante nommée par le Gouverneur. Les groupes de citoyens qui l'ont conçu sont associés à sa réalisation.
- En France, l'appui à des groupes d'agriculteurs fournisseurs d'aménités : le Réseau Ouest Agriculture Durable est composé de groupes d'agriculteurs engagés dans des démarches d'expérimentation, dans leurs exploitations, en vue de concilier la production et la qualité du milieu naturel. Ils produisent des références techniques, définissent des pratiques respectueuses de l'environnement et des aménités, formulent des règles intégrées dans des cahiers des charges, etc. Ces groupes sont appuyés financièrement par des collectivités territoriales car leur action bénéficie à l'ensemble des usagers des aménités considérées.

**5. Avantages et limites**

Les aménités ont des dimensions collectives et territoriales fortes, chaque aménité étant située dans un territoire doté de particularités physiques ou culturelles qui le différencient d'autres territoires (OCDE, 1994). Alors que la plupart des politiques publiques concernant les aménités s'appliquent aux individus ou à des territoires d'échelle administrative, dans l'action collective, les acteurs se mobilisent autour de l'aménité qui les concerne, à l'échelle de cette aménité. Les acteurs sont attachés à ce territoire en vertu d'éléments identitaires et culturels qu'ils projettent dans l'action

collective. L'action collective pallie l'insuffisante dimension territoriale des autres politiques et permet aux besoins, projets, valeurs et identités locales de s'exprimer.

La principale limite vient du caractère volontaire de la démarche. Certains bénéficiaires des aménités peuvent profiter des résultats de l'action collective sans y participer. Par ailleurs, une politique d'appui peut accentuer le fossé entre des territoires dynamiques et des collectivités incapables de se mobiliser. Les politiques d'appui aux actions collectives sont nécessaires mais non suffisantes : elles ne permettent pas toujours aux fournisseurs d'obtenir une rémunération pour leur offre d'aménité, l'action n'émerge pas si les acteurs locaux sont insuffisamment dynamiques et organisés, des intérêts locaux peuvent être seuls représentés. Une articulation avec d'autres politiques est requise : par exemple, afin d'empêcher les *free-riders* de profiter de l'action collective sans y participer, l'auto-réglementation peut être associée à une réglementation externe.

Les avantages des accords volontaires sont que les collectivités sont propriétaires du processus décisionnel, et des résultats de ce processus. Elles sont donc en mesure de saisir les questions pertinentes, et elles apportent une certaine garantie du respect des engagements dans le long terme, tout en apportant une contribution positive au capital humain et social de la communauté. Ceci constitue un contraste avec une situation de décisions imposées, sans accord de la communauté. De plus, quand les résultats de ce processus décisionnel démontrent une certaine flexibilité, les communautés sont en mesure d'adapter leurs actions au moindre changement de condition.

### ***En résumé***

#### *Appui aux actions collectives*

- Politiques

Stimuler et appuyer les actions de groupes d'agents visant à ajuster leurs offres et demandes d'aménités.

- Modalités

- Politiques *institutionnelle* : mise à disposition d'un cadre légal dans lequel l'action collective pourra se développer
- Politiques *incitatives*, visant à stimuler l'action collective entre les agents concernés
- Politiques de *soutien direct aux organisations* support de l'action collective
- *Représentation de l'intérêt général* dans la coordination entre fournisseurs et bénéficiaires d'aménités.

## *Chapitre 6*

# **Politiques réglementaires**

### **1. Principes généraux**

#### ***Définition et principe des politiques réglementaires***

En général dans le domaine des aménités, les réglementations viendront soit préciser, soit restreindre les droits de propriété existant. Ces droits sont souvent déterminés de façon incomplète, ou par des conventions et usages sans supports légaux : les réglementations ont alors pour but de lever l'indétermination, fournir des références claires aux agents quant à leurs droits et devoirs, afficher des sanctions en cas de non-respect. S'il s'agit de restreindre les droits de propriétaires individuels, des compensations seront fréquemment proposées. Cependant, les compensations ne fournissent pas d'incitation à la promotion des aménités : les propriétaires fonciers ne fourniront pas d'aménités au-delà du seuil décrit dans la réglementation.

#### ***La diversité des droits de propriété, source de diversité dans les réglementations***

Chaque réglementation se base et agit sur les droits de propriété existants. Ces droits varient d'un pays à l'autre, ce qui explique la diversité des politiques réglementaires. Par exemple, les droits concernant l'accès aux terres varient considérablement en Europe. En Angleterre, le droit d'accès aux terres agricoles relève du droit coutumier et il est tacitement reconnu, mais il n'est pas garanti par la loi. En revanche, des droits plus larges d'accès du public sont prévus en Autriche ou dans les pays nordiques. Ainsi en Suède, le « droit de chacun » (*allmansrätt*) autorise chaque citoyen à accéder aux terres et aux plans d'eau et à cueillir des champignons et d'autres produits naturels, à condition de ne provoquer ni désagrément ni destruction. Les droits de chasse connaissent les mêmes variations, depuis le Portugal où, sauf exceptions, chacun est autorisé à chasser en milieu rural quel que soit le propriétaire des terres, jusqu'à la plupart des pays nordiques où les droits de chasse sont réservés au propriétaire.

## 2. Identifier les aménités rurales

La manière dont les aménités sont identifiées, délimitées et classées dans le cadre des politiques influence les réglementations qui viendront définir ou restreindre les droits de propriété ou, dans certains cas, limiter les activités humaines. La qualification des aménités rurales se fait le plus souvent de façon spatiale. Les définitions non spatiales peuvent se référer à des espèces faunistiques ou floristiques, à des monuments, etc.

### ***Classification spatiale : définition de zones protégées***

La définition spatiale des aménités conduit à délimiter des zones sensibles soumises à des mesures de protection particulières, telles que des parcs nationaux, des réserves naturelles, des paysages protégés, des sites naturels, etc. Tous les pays de l'OCDE ont établi des zones protégées et l'on estime entre 10 000 et 20 000 le nombre de zones protégées, seulement en Europe (IUCN, 1994). Dans chaque pays, des lois nationales ou régionales créent des catégories particulières de zones de protection. Les modes de définition de ces zones sont très divers d'un pays à l'autre, mais les six catégories proposées par l'IUCN (Résolution 14 de la 19<sup>e</sup> session de l'assemblée générale de l'IUCN) constituent une référence reconnue.

Certaines régions sont protégées pour d'autres raisons que la préservation des aménités. En Angleterre, les sites naturels dont la préservation est primordiale, qualifiés de « *Sites of Special Scientific Interest* », sont déterminés à partir de critères scientifiques, sans référence au paysage. Par contre, les « *Areas of Outstanding Natural Beauty* », sont définies en référence à des critères paysagers. En Allemagne, on distingue des réserves naturelles, relativement petites, et des zones de protection du paysage (*Landschaftschutzgebiete*), plus étendues, soumises à de moindres restrictions des droits de propriété.

### ***Classification non spatiale***

Les aménités identifiées de façon non spatiale comprennent des listes d'espèces menacées, soumises à des formes particulières de protection ou au moins de suivi. Beaucoup de pays ont aussi établi des inventaires de races ovines, porcines, bovines et d'autres animaux d'élevage en voie de disparition, parfois confirmés par une mesure réglementaire. Il y a souvent conjugaison des définitions spatiales et non spatiales. Ainsi, la directive européenne sur les espèces et les habitats obligent les États Membres à créer des « zones spéciales de conservation ».

D'autres aménités non spatiales incluent des objets considérés comme un patrimoine d'intérêt général. Cette classification peut limiter les droits du propriétaire. Ainsi, en Belgique, dans la Région wallonne, cette catégorie comprend les monuments, les ensembles architecturaux et sites d'intérêt historique, archéologique,

scientifique, artistique, social ou technique. Le classement, décidé par décret du Ministre de l'aménagement du territoire après enquête publique, interdit toute modification inopportune de l'aménité en cause. Ces mesures de classement aboutissent souvent à l'instauration de zones protégées. En Suède, un rapport récent propose de protéger à la fois le patrimoine bâti et les paysages environnant, par l'établissement de « réserves de patrimoine ». De telles réserves comprendraient des constructions, des jardins, des ports de pêche, des vieux villages, des paysages agricoles, etc.

### ***Mise en pratique : réglementation de l'usage des terres et loi d'Asuka au Japon***

L'occupation des sols est réglementée sur toute la superficie d'Asuka-Mura, village très riche en patrimoine bâti historique. Les zones de Type 1 (125.6 hectares) sont essentielles à la préservation d'une aménité et sont l'objet d'une réglementation très stricte. Dans les zones de Type 2 (2 277.4 hectares), il est précisé que tous les efforts doivent être entrepris pour préserver les sources d'aménités existantes. En contrepartie, les propriétaires peuvent vendre leur terre à l'État et prétendre à une déduction allant jusqu'à 20 millions de yens du montant de la taxe perçue sur les plus-values réalisées lors de cessions foncières.

En outre, l'ensemble du village a été classé en « zone de valeur esthétique », ce qui implique que les activités telles que l'aménagement, la construction et les activités de production sont interdites ou nécessitent un permis. Par ailleurs, les vestiges historiques sont protégés par la loi sur la protection des trésors culturels, et l'utilisation de terres agricoles à des fins non agricoles est réglementée par la loi sur la promotion de l'agriculture. Les aménités de la région d'Asuka sont donc préservées grâce à une utilisation des terres soigneusement réglementée.

### **3. Planification de l'usage des terres**

Une autre catégorie de politique de réglementation définit les usages possibles de chaque partie d'un espace correspondant à une entité administrative. Certaines zones seront affectées à des usages spécifiques (urbanisation, industrialisation, agriculture), d'autres ne seront soumises qu'à des restrictions dans la gamme des usages possibles.

Beaucoup de pays utilisent cette politique. Il s'agissait surtout initialement d'éviter le « mitage » des paysages par des constructions dispersées. Les programmes diffèrent selon leur échelle d'application, leur caractère volontaire ou obligatoire, le niveau de contrainte imposé par les mesures réglementaires qui les accompagnent. Ils peuvent soit donner des indications sur les activités à privilégier, soit affecter des zones données à certaines activités, soit interdire certaines activités dans certaines zones.

***Mise en pratique : la mise en place d'un système de réserve par les accords forestiers régionaux en Australie***

En 1995, l'État fédéral et les États de Victoria, de Tasmanie, de Nouvelle-Galles du Sud et d'Australie-Occidentale ont identifié les zones forestières provisoires (ou différées) qui peuvent être nécessaires à un système de réserves général, adéquat et représentatif et qui doivent être protégées en attendant que soient finalisés les accords forestiers régionaux. En janvier 1996, l'État fédéral et le Victoria ont signé un accord transitoire sur les forêts qui prévoit la protection de ces zones.

Pour jeter les bases de l'élaboration d'un accord forestier pour une région donnée, l'État fédéral et l'État intéressé procéderont conjointement à une évaluation approfondie de la région forestière. Il existe deux grands types d'évaluations : celles nécessaires pour s'assurer que les gouvernements respectent leurs obligations en matière de protection de l'environnement et de sauvegarde du patrimoine et celles nécessaires pour s'assurer que les conséquences économiques et sociales des décisions relatives à l'utilisation des forêts sont pleinement prises en compte. La planification de l'utilisation des sols dans les accords forestiers régionaux comprend de l'aménagement du territoire ainsi que des quotas de production qui limite le coupe total d'une région sans spécifier précisément les zones de la coupe. Cela donne une flexibilité à la gestion au niveau local des ressources.

***Mise en pratique : planification de l'usage des terres dans la province wallonne en Belgique***

Le Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine fixe des plans, schémas et règlements en vue d'assurer la gestion raisonnée des sols ainsi que la conservation et le développement du patrimoine culturel et naturel de la région Wallonne.

Le schéma de développement régional, en cours d'élaboration, doit organiser l'aspect spatial des politiques d'amélioration de l'environnement et de préservation des ressources naturelles, telles que définies dans l'actuel Plan d'environnement pour le développement durable. Il donnera les orientations générales de la planification spatiale. Les autres plans déterminent l'affectation des sols d'un territoire considéré (zones d'habitat, zones industrielles, etc.) et définissent ce qui est permis dans chaque type de zone. La région est divisée en 23 plans de secteur, établis dans les années 70 et 80 et actuellement en cours de révision. Les communes peuvent en outre mettre en place des plans individuels pour l'usage des terres, précisent ainsi l'action des plans de secteur et couvrent avec plus de détail le territoire des communes. Il s'agit là des seuls plans qui s'appliquent directement aux individus. Enfin, les schémas structurels définissent les conditions du plan de développement global de la commune.

### ***Mise en pratique : la politique suisse en matière d'usage des terres***

La Suisse dispose d'une planification spatiale stricte des terres destinées à l'agriculture : en général, seules les activités économiques liées au sol (récoltes, élevage, etc.) sont autorisées. Contrairement aux politiques moins restrictives appliquées dans d'autres pays, la Suisse a interdit, dans les zones rurales, les utilisations concurrentes des terres, contribuant ainsi à la préservation des paysages agricoles. Avec la raréfaction, à travers le monde, de paysages culturels intacts, la beauté des paysages alpins et préalpins attire un nombre croissant de touristes. La politique de planification spatiale devrait bientôt comprendre une définition élargie de l'activité agricole, pour inclure les activités liées aux produits. Cette réforme permettrait la rénovation ou la construction de bâtiments agricoles destinés à la fabrication de produits agricoles à valeur ajoutée ou à l'offre de services agricoles. Si elle est adoptée, les zones rurales suisses bénéficieront de nouvelles opportunités de développement et pourront ainsi atteindre la valeur de paysages préservés (Salant, 1998).

## **4. Réglementations propres aux aménités**

### ***Restriction des usages autorisés***

Certaines réglementations limitent les types d'usages ou les changements d'usages autorisés pour une aménité, ou soumettent certains usages potentiels à des évaluations préalables d'impact. Elles s'appliquent sur la base de zonages ou d'une désignation précise des aménités.

- Les exemples le plus communs dans les pays de l'OCDE concernent les restrictions imposées en terme de constructions, urbanisation et infrastructures, mesures souvent associées à une planification spatiale. Elles sont en général plus lourdes en Europe, surtout dans les pays très peuplés du Nord-Ouest de l'Europe, qu'en Amérique du Nord. Certaines peuvent prévoir des interdictions de constructions, d'autres dictent les conditions à respecter (distances minimales vis-à-vis de zones sensibles, hauteurs maximales, emploi de matériaux et respect du style architectural local, etc.).
- Les usages générateurs de nuisance (par exemple des installations d'élevage porcin intensif) ne sont souvent autorisés qu'après analyse des résultats d'études d'impact. En Belgique, les permis de lotir et de bâtir sont soumis à une évaluation des impacts sur l'environnement, avec la réalisation d'une notice d'évaluation préalable, parfois complétée par une étude d'incidence sur l'environnement. Lorsque le projet concerne des activités

susceptibles de générer des nuisances, un permis d'exploiter, en général soumis à une enquête publique, est également requis.

- Les changements d'usage, comme le défrichage, le drainage de terres, la conversion d'usages agricoles à forestiers, l'aménagement pour créer des réservoirs, sont souvent très réglementés, et ce d'autant plus qu'ils sont jugés irréversibles.

### ***Règles appliquées aux actes susceptibles de dégrader des aménités***

Certaines réglementations déterminent la manière dont un acte de production ou de consommation lié à une aménité, directement ou par des effets externes, doit être effectué. Elles interdisent certaines modalités (emploi de certains produits, actions destructrices, etc.), soumettent des actes précis à l'obtention d'une autorisation préalable, ou imposent certaines pratiques (dates pour la réalisation de certaines opérations, actions d'entretien, etc.).

- Règles appliquées à l'usage des facteurs de production agricole : de nombreux pays appliquent des procédures d'homologation des pesticides. Aux États-Unis, ceci passe par l'analyse des concentrations correspondant à une accumulation dans les tissus des poissons, lapins et oiseaux, ainsi que les symptômes prévisibles en fonction des taux pour ces espèces (OCDE, 1997c). Au Japon, après homologation, les produits agrochimiques sont soumis à une réglementation et une surveillance assurant la conformité avec les textes sur la qualité de l'eau et des produits alimentaires.
- Règles appliquées à des actes élémentaires : dans les pays de l'OCDE, l'agriculture est en particulier soumise à ce type de règles, liées au paysage, aux sites naturels remarquables, etc. Il s'agit d'empêcher la destruction de structures paysagères, de sites naturels, d'imposer le maintien et l'entretien de structures permettant des usages récréatifs. Ces règles reflètent les préoccupations de chaque pays. Au Royaume-Uni, des réglementations tentent de protéger les haies, considérées comme importantes du point de vue historique, paysager, et pour la vie sauvage : ceux qui veulent les éliminer doivent avoir l'accord des autorités locales. Par contre, au Portugal, il n'existe aucune règle quant à la destruction de haies ou de structures paysagères mais il est interdit d'abattre des chênes ou des chênes-lièges sans avoir obtenu un permis. Beaucoup de pays de l'OCDE ont des mesures de protection des zones humides, comme aux États-Unis où le « *Clean Water Act* » impose aux agriculteurs qui veulent assécher une zone humide d'obtenir un permis auprès du Corps du Génie (*US Army Corps of Engineers*).

L'une des réglementations les plus sévères en Europe est la « Réglementation de Protection Générale » appliquée au Danemark. Elle interdit d'altérer délibérément une série d'éléments paysagers par des activités de mise en culture, plantation,

drainage, le comblement de fossés ou de lacs. Pesticides et fertilisants ne peuvent être appliqués que si cette pratique est déjà établie sur le site. Cette réglementation s'applique aux lacs de plus de 100 m<sup>2</sup>, aux landes, marais, mares, prés côtiers, prairies permanentes de plus de 2 500 m<sup>2</sup>. Mais des mesures aussi strictes sont peu courantes dans les autres pays de l'OCDE.

### ***Systemes de règles en vue d'une bonne gestion des aménités***

Dans certains pays, des systèmes réglementaires sont mis en place pour garantir une gestion conservatoire d'une aménité ou d'un ensemble d'aménités. Les règles sont regroupées dans des « codes de bonnes pratiques » ou des « cahiers des charges ». Ces systèmes, complexes, génèrent de lourdes contraintes et sont souvent liés à des mesures compensatoires. On en distingue plusieurs types correspondant à des interventions publiques différentes.

- Les pouvoirs publics définissent des « codes de bonnes pratiques » qui servent de référence légale : l'Angleterre et le pays de Galles, par exemple, se sont dotés de codes de bonnes pratiques agricoles. Le respect de ces règles n'est pas obligatoire mais les infractions peuvent être prises en considération en cas d'action juridique contre un agriculteur accusé de pollution. La « directive Nitrates » énoncée par la Communauté européenne exige que les états membres produisent de tels codes dans le domaine des pollutions d'origine agricole.
- Les pouvoirs publics définissent des « cahiers des charges » permettant l'accès à des incitations monétaires : ils sont définis en relation avec les opérateurs économiques intéressés. Ces derniers peuvent prétendre à des soutiens publics seulement s'ils respectent l'ensemble des règles énoncées dans le cahier des charges.
- Les pouvoirs publics reconnaissent des « cahiers des charges » définis volontairement par des groupes fournisseurs d'aménités : des fournisseurs d'aménités définissent ces cahiers des charges dans une démarche volontaire d'auto-réglementation. Ces groupes recherchent ensuite une reconnaissance légale de ces cahiers des charges. Il n'est pas rare que l'État énonce des réglementations qui créent un cadre dans lequel de tels cahiers des charges trouvent leur place.

### ***Réglementations appliquées aux performances***

Certaines règles fixent quelles performances doivent être atteintes en termes de préservation et de fourniture d'une aménité. Elles sont appliquées soit au résultat final (*performance regulations*), soit à des étapes du processus (*processus controlling systems*) qui conduisent à la fourniture de l'aménité. Ces règles supposent

l'établissement de normes : si la norme fixée n'est pas atteinte, les fournisseurs sont sanctionnés. Elles sont appliquées à l'échelle soit des individus, soit d'un collectif de fournisseurs : elles sont alors souvent à l'origine d'accords volontaires.

Par exemple, des normes de qualité de l'eau établissent des concentrations maximales de produits polluants : si ces normes sont dépassées, la responsabilité des pollueurs peut être engagée. L'application de telles réglementations est parfois difficile et coûteuse du fait du caractère diffus des pollutions.

L'application de telles réglementations aux aménités est difficile, car elles supposent des indicateurs objectivement vérifiables permettant de dire si l'objectif a été atteint ou non. Quelles indicateurs retenir pour la qualité d'un paysage ? Pour l'agrément offert par un cadre de vie ? On risque d'utiliser des indicateurs inadaptés, partiels, induisant des comportements centrés sur le respect de ces normes plutôt que sur la gestion effective des aménités.

### ***Réglementations croisées : modifier les réglementations sectorielles***

Il s'agit de modifier des réglementations et procédures établies avec des objectifs strictement sectoriels, afin de leur donner un objectif double associant le développement économique et l'optimisation de la fourniture des aménités utilisées par le secteur concerné.

Les réglementations appliquées dans certains secteurs économiques ont parfois plus de conséquences pour les aménités que les règles appliquées à la gestion des aménités. Ainsi, les soutiens publics à la restructuration des exploitations agricoles par l'aménagement foncier ont souvent des conséquences paysagères capitales. Les aides européennes à la destruction de bateaux de pêche ont des objectifs de réduction des prélèvements et de modernisation de la flotte de pêche mais elles ont aussi un impact sur les aménités historiques et esthétiques associées à ces bateaux. L'une des alternatives possibles aux régulations en faveur des aménités peut être la modification des régulations sectorielles, afin de prendre en compte la conservation des aménités dans le développement économique du secteur.

### ***Mise en pratique : le transfert d'obligations de mise hors production de terres agricoles vers des zones de protection de l'environnement au Danemark***

Le programme de gel de terres mis en œuvre au Danemark s'inscrit dans le dispositif de la Politique agricole commune visant à réduire les surplus agricoles. Initialement, ce programme avait des objectifs uniquement sectoriels, sans aucun lien avec les aménités et l'environnement. Mais il est apparu qu'il serait bénéfique, du point de vue environnemental, de concentrer les obligations de gel de terres dans des zones particulièrement menacées, afin de réduire le lessivage des nitrates.

Depuis 1995, les agriculteurs danois peuvent transférer des obligations de mise hors production à d'autres agriculteurs qui les appliqueront dans des zones menacées et bénéficieront de l'aide européenne accordée pour le gel de terres.

## 5. Réserves foncières

### *Principe et modalités d'application*

L'État s'approprie dans certains cas la totalité des droits de propriété pour des sites d'intérêt national qui requièrent un haut niveau de contrôle de leur gestion, ou dans le cadre de la rénovation d'aménités par les pouvoirs publics. Ceux-ci achètent ces espaces et les gèrent eux-mêmes ou sous-traitent leur gestion. Ils peuvent aussi les louer si l'achat est difficile ou qu'une protection est nécessaire pour une durée limitée (renouvellement d'espèces par exemple). Ainsi, la ville de Lakewood, au Colorado, loue des terres (aux fins de préservation) à des propriétaires qui reçoivent un paiement annuel et sont exemptés de taxes foncières.

Beaucoup de gouvernements ont mis en place des procédures d'achat de propriétés supportant des aménités. Par exemple en 1995-96, la Suède a dépensé 70 millions de couronnes pour l'acquisition d'espaces naturels afin de protéger des forêts, des zones humides, des peuplements végétaux, etc. Ces opérations d'achat sont souvent réparties entre diverses organisations publiques ou parapubliques spécialisées par type d'aménité. En France, le Conservatoire du littoral achète des sites côtiers pour les préserver, l'Office national des forêts gère le domaine forestier public et peut procéder à des acquisitions, la Fondation nationale pour la protection des habitats français de la faune sauvage acquiert des territoires importants pour la faune, etc.

Il ne s'agit pas d'un véritable marchandage de droits de propriété et l'État peut user de son autorité pour acquérir ces biens et espaces, avec des procédures d'expropriation ou des « droits de préemption ». En Grande-Bretagne, au sein de « *Sites of Special Scientific Interest* », l'Office de protection de la nature peut procéder à des expropriations à l'aide d'un arrêté pour protection de la nature, sur des espaces menacés d'importantes dégradations qui ne peuvent être évitées par des procédures de négociations.

### *Un outil important lorsqu'une gestion inter-générationnelle est nécessaire*

Les réserves foncières sont la solution la mieux adaptées dans les conditions suivantes :

- Lorsque la gestion des aménités suppose d'effectuer des opérations qui ne seront rentables qu'à l'échelle de plusieurs générations, ce qui est par exemple le cas de forêts ayant une valeur d'aménité particulière.

- Lorsque la préservation de l'aménité suppose d'en interdire toute exploitation économique. Par exemple les forêts tropicales humides du Queensland, en Australie, ont été inscrites en 1988 sur la liste du patrimoine mondial : la préservation de telles forêts naturelles suppose d'interdire toute exploitation forestière, ce qui n'est possible que si le bois est propriété de l'État.
- Lorsque la rénovation de l'aménité suppose des opérations d'aménagement non directement rentables mais justifiées par les valeurs de non-usage qui lui sont attribuées. Ainsi, le Danemark s'est lancé dans un projet de grande envergure pour redonner à la rivière Skjern, dans l'Ouest de la péninsule du Jutland, sa configuration « naturelle ».

Cependant, cet outil ferme toute possibilité d'usage économique des biens concernés. Il ne sera utilisé qu'en dernier recours ou de façon transitoire : une fois les aménagements effectués, les aménités sont remises à disposition des opérateurs économiques, par vente ou location.

## 6. Mesures compensatoires

La législation de chaque pays établit les droits et devoirs liés à la propriété foncière. Si la réglementation appliquée au propriétaire d'un espace support d'aménités exige de ce dernier des efforts supplémentaires ou lui retire certains droits, il est légitime de lui verser une indemnité compensatoire. Celle-ci sera octroyée à l'échelle des individus, des entreprises, ou des territoires. Ainsi, si la réglementation ferme des possibilités d'activités économiques dans un territoire, les bénéficiaires des aménités ou la collectivité dans son ensemble verseront des compensations utilisées pour financer un développement compatible avec la fourniture des aménités.

Le paiement de l'indemnité compensatoire suppose d'évaluer la perte de droits de propriété : elle correspond en général aux bénéfices prévus avec la réalisation des actes permis par les droits de propriété initiaux, desquels on soustrait les bénéfices prévisibles avec les droits de propriété fixés par la réglementation. Un tel calcul est souvent délicat et source de conflits.

### ***Mise en pratique : des mesures compensatoires gérées à l'échelle territoriale au Luxembourg***

Au Luxembourg, le lac de Haute-Sûre alimente en eau potable environ deux tiers de la population nationale. Cette zone est source d'autres aménités liées à l'environnement naturel, les paysages, les forêts, la faune, la flore, le patrimoine architectural et culturel. Depuis longtemps, les habitants subissent des restrictions

en rapport avec leurs activités économiques (agriculture, sylviculture, tourisme, industries) sans obtenir de compensations adéquates.

Lors de discussions pour la création d'un parc naturel, ils ont mis en avant l'idée de compensations pour les efforts qu'ils doivent faire en faveur des bénéficiaires qui se trouvent en grande partie à l'extérieur de leur territoire (consommateurs d'eau, touristes, campeurs, résidents secondaires). Un parc a été créé, doté d'un budget financé par les communes mais aussi par différents ministères (contributions externes) (Dichter, 1997).

### ***Mise en pratique : compensation aux industries forestières dans le RFA en Australie***

Le gouvernement fédéral a élaboré le programme d'ajustement structurel des industries forestières (*Forest Industry Structural Adjustment Package*) qui comprend un certain nombre de mesures pour faciliter la restructuration à long terme des industries liées aux forêts naturelles, et pour fournir un filet de sécurité aux entreprises et aux travailleurs des industries liées aux forêts naturelles susceptibles d'être affectées par les conséquences négatives de la mise en œuvre des accords forestiers régionaux.

Le programme d'ajustement structurel des industries forestières comprend quatre éléments :

- *Une aide au réaménagement* Les organismes forestiers des États seront habilités à demander une subvention équivalente à 2 ans d'intérêts sur un prêt commercial pour aider aux nouveaux travaux d'entretien des routes nécessaires pour faciliter le réaménagement des programmes de coupe imposés par les accords sur les forêts.
- *Un programme d'adaptation à l'intention des travailleurs* Il a été mis en place à l'intention des travailleurs, y compris les travailleurs indépendants, qui ont été privés d'emploi dans le secteur lié aux forêts naturelles du fait des accords sur les forêts.
- *Une aide à la restructuration* Elle vise à fournir une aide aux entreprises (ainsi qu'à leurs salariés) des industries liées aux forêts naturelles qui ont une bonne viabilité à long terme et qui doivent se restructurer pour exploiter une base de ressources forestières différente ou sont désireuses et capables de s'orienter vers de nouvelles activités à valeur ajoutée dans le même secteur ou dans d'autres segments des industries forestières.
- *Une aide à la cessation d'activité des entreprises* Pourront en bénéficier les entreprises dont le retrait de l'industrie permettra à d'autres entreprises ayant de bonnes perspectives à long terme de survivre et d'investir dans des activités à valeur ajoutée.

## 7. Avantages et limites

Les réglementations sont surtout efficaces pour protéger les aménités qui se trouvent en situation d'incertitude et/ou d'irréversibilité. Elles semblent aussi nécessaires lorsque les droits de propriété sur les aménités ne sont pas clairement définis, par exemple s'il l'on ne sait pas exactement si le propriétaire est tenu d'entretenir l'aménité ou s'il lui est interdit de la détruire. Les réglementations permettent de fixer un « point de référence » dans les obligations du propriétaire et sont une base pour la mise en place d'incitations monétaires.

Il n'en reste pas moins qu'elles peuvent décourager l'innovation et fermer des possibilités d'exploitation de certaines ressources. D'autre part, leur application est parfois coûteuse. La plupart protègent effectivement les aménités mais n'incitent pas les acteurs à mettre en œuvre une réelle gestion. Elles ne doivent être utilisées que lorsque les autres instruments sont sans effet, ou encore lorsqu'il faut mieux définir les droits de propriété afin de permettre la mise en valeur des aménités. Dans tous les cas, elles doivent être soigneusement conçues et mises en œuvre, afin de ne pas décourager la mise en valeur éventuelle de l'aménité.

### ***En résumé***

#### *Réglementation*

- Politiques

Déterminer et/ou réaffecter les droits attachés à la propriété et à l'usage des aménités.

- Modalités

- En amont des réglementations : politiques de *classement et désignation* des aménités rurales, politiques de *planification spatiale* des activités
- Politiques de réglementation : *restriction des droits* de propriété dans des zones protégées ; règles de « bonne gestion » et *contrôle des processus* productifs ; règles basées sur le *contrôle des résultats* en terme d'aménités ; *réglementations croisées* appliquées à un secteur
- *Réserves foncières* : captation totale des droits de propriété par les pouvoirs publics
- En aval des réglementations : *indemnités compensatoires* visant à compenser une perte de droits de propriété.

## **Politiques d'incitation**

### **1. Principes généraux**

L'objectif des incitations monétaires est d'induire un comportement particulier des individus ou organisations vis-à-vis des aménités au moyen d'incitations positives comme les paiements directs, ou négatives avec des sanctions pécuniaires telles que des taxes. Les incitations augmentent l'opportunité des actes de préservation et de mise en valeur, relativement à des actes de dégradation. Mais contrairement aux réglementations, elles laissent les opérateurs économiques libres de leurs choix : chacun réagira ou non aux incitations proposées. En termes économiques, il s'agit d'internaliser la production des aménités. L'État se substitue au marché pour proposer une rémunération aux individus ou territoires qui fournissent des aménités, ou faire payer ceux qui sont susceptibles de les dégrader.

Les incitations peuvent être mises en place à l'échelle individuelle comme à l'échelle des territoires. Dans ce deuxième cas, les collectivités locales reçoivent des compensations si elles mettent en place des règles ou orientent leurs actions de façon à limiter les activités néfastes pour les aménités. Elles utiliseront ces compensations pour promouvoir un développement basé sur le respect et la mise en valeur des aménités.

### **2. Paiements directs aux fournisseurs d'aménités**

Pour encourager la fourniture d'une aménité particulière, des subventions sont octroyées aux propriétaires ou aux gestionnaires d'une aménité pour rémunérer le fait qu'ils réalisent un acte spécifique. Il peut s'agir d'actes répétés de fourniture de l'aménité, auxquels correspondent des paiements périodiques, en général annuels ; ou bien il peut s'agir de financer un investissement ou un projet : les versements sont alors réalisés ponctuellement. Les paiements directs sont justifiés par la nécessité de rémunérer le fournisseur d'un bien public, en particulier lorsque ce bien a une forte valeur de non-usage qui ne s'exprime pas sur le marché.

### ***Mise en pratique : la rémunération d'une prestation de service***

Des contrats de gestion des aménités sont établis avec les fournisseurs, sur une durée de 5 à 10 ans en général. Ces contrats se sont développés surtout dans le domaine agricole. L'agriculture fournissait auparavant certaines aménités via des effets externes positifs : ces effets ayant changé avec l'évolution des systèmes de production, les pouvoirs publics tentent de maintenir la fourniture des aménités en la rémunérant comme une prestation de service.

Ainsi, la Suisse a mis en place depuis 1992 des « contributions pour des prestations écologiques » : elle encourage des formes de production plus respectueuses de l'environnement (culture biologique, production intégrée) ou du bien-être animal (élevage contrôlé en liberté) et la conservation de la richesse naturelle des espèces (Article 31b de la Loi sur l'agriculture, 1992). Il s'agit de rémunérer, sur la base d'un contrat, la fourniture de prestations écologiques allant au-delà de ce que prescrivent actuellement les lois. Cette approche a été introduite dans les pays de la Communauté européenne dès les années 80 pour des services comme la gestion conservatoire d'espaces naturels de haute valeur, l'accès du public aux terres agricoles, l'entretien et la mise en valeur du patrimoine bâti, etc. Aujourd'hui, la majorité des paiements directs de ce type s'inscrivent dans le Règlement 2078/92 visant à favoriser des méthodes de production compatibles avec la protection de l'environnement et l'entretien de la nature. Dans le domaine des aménités, ces paiements sont destinés à des personnes qui s'engagent à :

- ne pas effectuer une ou plusieurs actions légalement possibles, économiquement intéressantes, mais dommageables pour certaines aménités, comme le drainage de zones humides, l'abattage de haies, la transformation de bâtiments anciens, etc. ;
- poursuivre certaines activités ou pratiques intéressantes pour les aménités mais qui ne le sont plus du point de vue économique en raison de changements dans les modes de production. La préservation de paysages agricoles et d'habitats de la faune sauvage dépend souvent du maintien de pratiques agricoles ou forestières qui ne sont plus directement rentables ;
- réaliser des actes particuliers de restauration, aménagement et mise en valeur d'aménités.

Le montant des paiements est en général calculé sur la base du coût de production du service fourni. Ce service passe soit par un acte précis, soit par ensemble d'actes, comme le montrent les exemples suivants.

**Mise en pratique : le maintien de pratiques traditionnelles sources d'un paysage attrayant au Japon**

Les pratiques agricoles traditionnelles, comme le *Kakeboshi* (séchage des tiges de riz) et le *Warakozumi* (mise en meule de la paille de riz séchée), sont en train de disparaître dans la ville de Yufuin avec l'expansion de l'agriculture mécanisée. En 1991, la municipalité, l'association touristique et l'Union de l'hôtellerie thermale (apportant respectivement 76 pour cent, 14 pour cent et 10 pour cent des fonds) ont entrepris de financer des « Mesures pour la préservation du paysage rural par l'approvisionnement en paille de riz ». Des paiements sont octroyés aux éleveurs qui achètent la paille de riz séchée et stockée selon les pratiques de *Kakeboshi* et de *Warakozumi*, l'utilisent comme litière pour le bétail, puis restituent la matière organique aux riziculteurs. Le montant de l'aide est de 50 pour cent des coûts liés à l'utilisation de ces pratiques.

Il a été choisi de verser l'aide aux acheteurs de la paille et non pas aux riziculteurs afin que ceux-ci mobilisent effectivement leurs compétences traditionnelles. Ce dispositif non seulement préserve le paysage, mais améliore la production rizicole via la fourniture de fertilisants organiques et stimule aussi l'élevage bovin qui entretient un paysage de pâturage. En 1996, ce dispositif concernait 56 exploitations et 47.6 hectares de rizières, sources d'un paysage préservé.

**Le « Acreage and Cultural Landscape Scheme » en Norvège**

Ce programme a été introduit à la fin des années 1980. Une aide est octroyée par hectare aux agriculteurs qui respectent – en plus des règles de base concernant la terre, l'air, le patrimoine, la nature, les espaces récréatifs – les règles suivantes :

- les cours d'eau et rivières ne doivent pas être canalisés, ni en aérien ni en souterrain ;
- les fossés ouverts ne doivent pas être fermés ;
- les lisières forestières ou autres zones de végétation limitrophes ne doivent pas être défrichées ;
- les murs et monticules de pierre, ainsi que les vestiges présents dans les champs ne doivent pas être enlevés ;
- l'aménagement des terres ne doit pas être entrepris ;
- les chemins ne doivent pas être fermés ou cultivés ;
- aucun produit chimique ne doit être épandu sur la végétation de bordure.

Si l'une de ces règles n'est pas respectée, le paiement est suspendu pour au maximum trois ans. Les aides sont différenciées suivant les cultures, la localisation et la taille de l'exploitation. Depuis 1991, le plan d'appui à l'entretien du paysage

et au développement (« *extended support to landscape maintenance and development scheme* ») complète ce programme et en 1997 a été introduit un fonds pour la rénovation d'installations classées (« *restoration of listed buildings* »). Des contrats sont signés avec les autorités locales concernant des actes de préservation de la biodiversité, d'éléments culturels, d'anciens monuments et de leurs environs, de zones caractérisées par des pratiques agricoles traditionnelles, l'amélioration de l'accès du public aux campagnes et la restauration de certains bâtiments agricoles.

### 3. Paiements relatifs à des investissements liés à la qualité de l'aménité

Les investissements financiers permettent souvent d'augmenter la qualité d'une aménité, d'en accroître l'offre ou de limiter les effets négatifs du développement. Ils peuvent concerner, par exemple, la restauration d'écosystèmes fragiles, de paysages par la plantation de haies, bosquets d'arbres, la remise en état de murets, terrasses, bâtiments traditionnels, etc. Il peut aussi s'agir de l'achat de machines nécessaires à l'entretien du paysage (par exemple des épaveuses pour l'entretien des haies). Ces aides concernent aussi le boisement, qui prend désormais une place importante dans les pays de l'OCDE en ce qui concerne les aménités. Le Règlement 2080/92 de la Communauté européenne prévoit des aides non seulement pour le boisement, avec des paiements plus importants pour les espèces à port large, mais aussi pour des infrastructures comme les routes forestières et les pare-feux.

Les aides à la conversion d'un système de production (par exemple le passage d'exploitations agricoles à l'agriculture biologique) entrent aussi dans cette catégorie car il s'agit d'un investissement coûteux à l'échelle de plusieurs années. Depuis 1988, le gouvernement canadien a un programme visant à encourager les agriculteurs exploitant des terrains très sensibles à l'érosion à abandonner les cultures annuelles pour installer un couvert végétal permanent, qu'ils s'engagent à maintenir pendant 10 ou 21 ans. Une partie du paiement qu'ils reçoivent couvre l'investissement que représente l'établissement de la couverture végétale (OCDE, 1997b).

En général, les pouvoirs publics prennent en charge entre 25 et 50 pour cent du coût de ces investissements, qui peuvent aussi générer secondairement des emplois. Ces aides doivent être utilisées avec prudence car elles peuvent avoir des effets pervers : par exemple une reforestation massive basée sur des espèces exotiques, due à de fortes incitations, peut dégrader les paysages traditionnels et nuire aux espèces indigènes.

#### ***Mise en pratique : des aides à l'investissement qui dynamisent l'économie locale au pays de Galles***

Un dispositif agri-environnemental connu sous le nom de *Tir Cymen* a été mis en place au pays de Galles. Il comprend des paiements annuels attribués

contractuellement aux exploitations, mais aussi des aides à l'investissement, principalement pour la restauration de murs de pierre. Une étude réalisée auprès de 131 agriculteurs et 35 petites entreprises locales participant au programme montre que les aides ont non seulement compensé les pertes dues à l'obligation de préserver les aménités mais que le revenu agricole a augmenté en moyenne de £1 616 par an. Les agriculteurs participant ont maintenu l'emploi dans leurs exploitations à une période où une réduction s'observe à l'échelle nationale et l'emploi occasionnel a progressé de 98 pour cent dans ces exploitations. Ceci suggère un bénéfice substantiel pour l'économie locale, dû aux mesures d'aide à l'investissement liées aux aménités (ADAS, 1996, dans Baldock, 1997).

#### 4. Soutiens publics d'activités déterminantes pour des aménités

Cette fois, le paiement ne correspond pas à la fourniture d'une aménité : il vise à maintenir une activité économique elle-même pourvoyeuse d'une aménité. Ces paiements concernent notamment des agricultures de montagne indispensables au maintien du paysage. En France, l'« Indemnité spéciale montagne » vise autant à compenser un handicap qu'à rémunérer forfaitairement l'entretien de la montagne. En Suisse, des paiements liés au produit sont remplacés depuis 1992 par des paiements liés à des prestations écologiques mais aussi par des paiements directs compensatoires fonctions de la surface de l'exploitation et des difficultés naturelles : ils doivent assurer un revenu équitable aux paysans et permettre à l'agriculture « d'accomplir des tâches et de fournir les prestations d'intérêt général exigées d'elle » (Stücki ; Lehmann, 1996), ces deux éléments étant liés.

Les paiements de ce type se sont surtout développés autour des nouvelles fonctions de l'agriculture, pourvoyeuse à la fois d'aliments et d'aménités rurales, et dont la multifonctionnalité est désormais quasiment admise au plan international. Ils s'appliquent aussi à des activités artisanales dont la disparition entraînerait la perte irréversible de savoir-faire nécessaires à l'entretien ou la reconstitution d'aménités. En règle générale, le montant de ces paiements est calculé en fonction de critères liés au revenu et au nombre d'unités économiques plutôt qu'à la valeur de l'offre d'aménités, même lorsque leur objectif principal est de préserver cette aménité. Certains détracteurs de ce système considèrent ces paiements comme une forme de subvention qui crée une distorsion de la concurrence.

#### ***Mise en pratique : le programme spécial en faveur des agriculteurs de montagne en Autriche***

La préservation des zones alpines autrichiennes est inconcevable sans l'agriculture, mais la productivité de la région est inférieure de près de 25 pour cent à celle des autres régions. Une politique a été mise en place, dont l'objectif est de

garantir l'existence durable des exploitations, « nécessaire au maintien de la population et à une agriculture adaptée à la spécificité régionale mais aussi à la conservation du paysage culturel et récréatif... ». Cette politique donne lieu notamment à des paiements directs.

Ces paiements reposent sur une classification des exploitations de montagne en fonction des difficultés rencontrées (pourcentage de zones difficiles, notamment en pente, accessibilité de l'exploitation, superficie agricole). L'allocation versée comprend une prime de base qui tient compte des revenus du couple qui gère l'exploitation, évalués selon la valeur agricole et forestière de l'exploitation auxquels s'ajoutent les revenus non agricoles, et de ses conditions de travail : elle vise avant tout le maintien du revenu et donc de l'exploitation. Ensuite, une prime à l'hectare est versée du troisième au douzième hectare et ne tient compte que des difficultés d'exploitation : elle vise à maintenir une production d'aménités sur chaque hectare primé. Les provinces ont souvent mis en place des paiements directs complémentaires, de même type.

Ces aides ont contribué à la préservation du paysage agricole : de 1980 à 1990, le nombre d'exploitations a diminué de 20 pour cent en zone 1 (difficultés mineures), de 13 pour cent en zone 2, mais seulement de 8 pour cent en zones 3 et 4 (les plus difficiles).

## 5. Rémunération *ex ante* de la non-réalisation

La non-réalisation par un opérateur économique d'une action susceptible de dégrader une aménité est assimilable à un acte de fourniture de l'aménité, qui peut faire l'objet d'incitations. Cet opérateur devra faire connaître son intention de réaliser cette action et pourra alors bénéficier d'incitations monétaires offertes par les pouvoirs publics s'il renonce à son projet.

La mise en place de telles incitations est délicate. Au Royaume-Uni, dans les « *Sites of Special Scientific Interest* », les agriculteurs ont le droit d'exploiter leurs terres comme ils l'entendent. Ils doivent alors déclarer leurs intentions s'ils veulent réaliser une opération potentiellement préjudiciable, et obtiennent une subvention s'ils renoncent à l'effectuer, correspondant à la perte qu'implique ce renoncement. Ils peuvent cependant faire une fausse déclaration, ce qui ajoute des « coûts de comportement » à des coûts de suivi déjà élevés.

En Suisse, des communes et cantons de montagne qui souhaitent installer des équipements de production d'hydroélectricité, afin d'en tirer un revenu, s'opposent aux bénéficiaires des aménités constituées par les vallées et espaces alpins. Face à cela, un dispositif financé par l'impôt général a été mis en place : un dédommagement est versé aux collectivités publiques locales qui renoncent à mettre à exécution des projets de barrages hydroélectriques dans des zones importantes pour

le pays. Le montant dépend du manque à gagner et de la probabilité de réalisation du projet. Les collectivités qui reçoivent un dédommagement sont tenues de protéger leurs aménités contre tout aménagement préjudiciable. Dans le cas de projets importants avec un faible nombre d'opérateurs, les coûts de suivi sont moindres, les intentions réelles de ces opérateurs mieux connues, et ce type de mesure peut être mis en place.

## 6. La « *cross-compliance* » : des paiements directs liés à des politiques sectorielles

Le principe de la *cross-compliance* est qu'il faut respecter certaines conditions pour bénéficier d'une politique sectorielle de soutien, en particulier participer à d'autres programmes gouvernementaux. Selon ce principe, les aides publiques ne sont versées que si les aménités sont gérées selon des pratiques déterminées.

Aux États-Unis, le principe de *cross-compliance* est utilisé pour améliorer la gestion de sols érodés et réduire le drainage de zones humides. Par exemple, les agriculteurs qui ont aménagé des zones humides pour l'agriculture après 1985 risquent de perdre le bénéfice des principaux programmes de soutien public si cela est détecté. Ce système semble avoir contribué à un déclin substantiel de certaines pratiques nuisibles à l'environnement (OCDE, 1997*b*).

Dans l'Union européenne, les États peuvent associer des conditions environnementales à certaines aides à l'élevage, notamment les primes ovines et bovines. Seul le Royaume-Uni a utilisé cette possibilité, d'abord pour réduire le surpâturage dû à l'élevage ovin dans nombre de zones sensibles (Baldock, Mitchell, 1995). La Commission européenne a récemment proposé une extension du système de *Cross-compliance* au sein de la Politique agricole commune, notamment aux paiements accordés aux terres arables, mais il est probable que peu d'États membres introduisent de telles mesures car elles pourraient désavantager leur agriculture vis-à-vis de leurs concurrents directs en Europe.

## 7. Sanctions des actes de dégradation des aménités

Conceptuellement symétriques aux paiements directs qui rémunèrent la fourniture d'aménités, ces mesures sanctionnent des dégradations potentielles ou avérées des aménités. Elles peuvent prendre la forme de taxes sur les actes qui engendrent des effets négatifs pour les aménités, ou bien entraîner l'obligation de verser une indemnité compensatoire pour les pertes provoquées par ces actes. Dans les deux cas, l'objectif est d'internaliser les coûts externes auprès de ceux qui les créent, afin de décourager les activités destructrices d'aménités.

### ***Taxes imposées aux activités susceptibles de dégrader une aménité***

Les taxes ont pour objectif d'internaliser la perte de valeur potentielle ou réelle des aménités au niveau des responsables des dégradations. Elles sont appliquées soit à des activités économiques ou de consommation qui ont des effets externes négatifs sur les aménités, soit au niveau de l'usage même des aménités, qui peut être excessif et entraîner leur dégradation. Leur montant est proportionnel soit à une quantité de produit, soit à un volume d'activité.

Ces taxes peuvent s'appliquer à l'utilisation d'intrants potentiellement dommageables pour les aménités. Quelque pays de l'OCDE ont imposé des taxes sur les fertilisants et/ou sur les pesticides. Le Danemark a introduit une taxe sur les pesticides en 1996, en différenciant les insecticides, imposés à un taux de 27 pour cent, les fongicides imposés à 13 pour cent, et les produits de protection du bois, imposés à 3 pour cent. Ces taxes sont une étape dans la mise en œuvre du Principe Pollueur Payeur.

Des taxes peuvent aussi être appliquées à l'usage d'une aménité lorsqu'une sur-utilisation met en cause son intégrité. Ainsi, la valeur hédonique de rivières et de lacs peut baisser si le niveau d'eau diminue en raison de prélèvements excessifs. La sur-utilisation d'une aménité résulte notamment de son prix sous-optimal (ou, en l'occurrence, de sa gratuité) : des taxes prélevées sur les usagers peuvent diminuer la pression qu'ils exercent. Des taxes sur l'eau ont été introduites en France, et pourraient l'être en Espagne. Dans le cas de sites naturels remarquables sur-fréquentés, des droits d'accès ou des taxes appliquées au parking des véhicules peuvent être mis en place de façon à diminuer et réguler le nombre de visiteurs. Les taxes sont particulièrement adaptées aux situations dans lesquelles existe une corrélation évidente entre la détérioration d'une aménité et des actions répétitives et objectivement quantifiables. Elles sont moins utiles lorsque les déterminants de l'aménité sont moins bien connus ou lorsqu'il est difficile de savoir précisément quelles actions entraînent sa dégradation.

### ***Mesures compensatoires***

Les mesures compensatoires prévoient que l'auteur d'une dégradation d'une aménité doit verser une compensation égale à la perte de valeur de l'aménité ou effectuer un acte de rénovation induisant un surplus de valeur pour une aménité, équivalent à la perte induite. Il s'agit d'une part d'inciter les agents économiques à ne pas dégrader les aménités, d'autre part de maintenir la valeur globale des aménités. Les mesures compensatoires sont adaptées lorsqu'il s'agit d'une dégradation ponctuelle.

- **Compensations physiques** : l'auteur de la dégradation est contraint d'effectuer lui-même un acte de rénovation ou d'aménagement d'une

aménité. Il s'agira de recréer une aménité similaire ailleurs, de faire un aménagement correctif, etc. Par exemple la coupe d'arbre peut être soumise à la plantation du même nombre d'arbres. L'Article 6 de la Directive européenne « Habitats et espèces » inclut une exigence de compensation là où des dommages seraient exceptionnellement permis sur des sites appartenant au réseau européen Natura 2000. Aux États-Unis a débuté une expérience de « banques d'atténuation des effets » (*mitigation banks*). Une banque pilote concernant les zones humides va être mise en place par le ministère de l'Agriculture des États-Unis (USDA) suite au « *Federal Agriculture and Reform Act* » (FAIR) établi en 1996. Cette « banque » contiendra des zones humides qui ont été restaurées, remises en état, mises en valeur pour compenser la future conversion d'autres zones humides en terres agricoles.

- **Compensations monétaires** : l'auteur verse cette fois une compensation à une collectivité publique locale ou à une organisation représentative des bénéficiaires de l'aménité qu'il a dégradée. Celui qui reçoit la compensation doit affecter cette somme à des travaux de restauration et d'aménagement de l'aménité. Par exemple en France, la loi exige des constructeurs d'infrastructures autoroutières qu'ils versent 1 pour cent du montant des travaux aux communes concernées par ces aménagements : celles-ci utiliseront ces fonds pour la réalisation d'aménagements paysagers.

## **En résumé**

### *Incitations monétaires*

- Politiques

Rémunérer la fourniture de l'aménité et taxer des actes ayant des effets négatifs.

- Modalités

- *Paiements directs* (ou exonérations fiscales) attribués au fournisseur de l'aménité, soit *ex ante* (non-réalisation d'un acte destructeur, soit *ex post* (acte de préservation).
- Politiques de « *cross-compliance* » : l'accès à un soutien public sectoriel est mis sous conditions (participation à un programme concernant les aménités, respect de règles, etc.).
- *Mesures compensatoires* : une dégradation implique un acte de rénovation équivalent ou le versement d'une taxe ou indemnité compensatoire.

## Chapitre 8

# Mesures d'accompagnement

### 1. Coordination entre acteurs

#### *Cadre institutionnel destiné aux aménités*

Si la valeur de certaines aménités rurales prises individuellement n'est pas suffisante pour attirer un nombre important de touristes ou mettre en place un label, un ensemble d'aménités peut constituer un atout de grande valeur pour le développement. La coordination entre les fournisseurs d'aménités, les entreprises basées sur une aménité (hôtels) et les institutions de soutien est essentielle. De nombreux ensembles d'aménités étant liés à un territoire spécifique, les collectivités locales sont fréquemment les mieux placées pour remplir ce rôle de coordination. Les frontières politiques ne correspondent pas toujours aux aménités : celles-ci peuvent couvrir plusieurs unités administratives ou bien seulement une partie d'une région. Dans ces cas là, la création d'une institution destinée à promouvoir la coopération et la coordination entre les différents intervenants est nécessaire.

#### *Mise en pratique : « L'Association pour le chemin frontalier du Napfbergland » en Suisse*

Le chemin frontalier du *Napfbergland* parcourt diverses aménités, notamment le Napfberg qui domine des paysages agricoles alpins, des prairies irriguées, des monuments historiques, et dans la région duquel une « réserve de biosphère » est en projet\*. Cette réunion d'aménités culturelles et historiques offre un potentiel touristique et pourrait permettre la commercialisation de produits portant un label régional. Long d'environ 75 km, le chemin suit la frontière entre les cantons de

---

\* Les réserves de biosphère entrent dans le cadre du Programme « L'homme et la biosphère » (MAB) de l'UNESCO, dont le but est de favoriser le développement économique sans mettre en péril la diversité faunistique et floristique. Afin d'intégrer les objectifs de développement et de protection, trois zones sont délimitées dans chaque réserve : une zone centrale strictement protégée, une zone de transition pouvant faire l'objet d'un développement économique *a minima* tant que celui-ci ne crée aucun risque pour l'environnement, et une zone de développement durable où les restrictions sont nettement allégées.

Berne et de Lucerne, région qui compte de nombreuses municipalités. L'Association du chemin frontalier du Napfbergland a été créée afin de promouvoir sa commercialisation et celle des aménités alentour, qui s'étendent sur différentes entités territoriales. L'association comprend les municipalités concernées et les autorités régionales ; des organismes touristiques ; des associations de protection de la nature et de la culture ; des entreprises privées (restaurants, hôtels, etc.) ; des fondations publiques et privées ; la population locale. Les cantons et l'État fédéral ne sont pas membres, mais versent des contributions financières à l'association.

### ***Coordination des actions***

La participation active d'intervenants nombreux et variés dans l'offre et l'usage des aménités est déterminante pour l'instauration d'un équilibre entre la préservation des aménités et le développement économique. En plus des fournisseurs des aménités, ces intervenants comprennent : les entreprises qui visent à produire une valeur d'aménité ; les agences publiques responsables de l'entretien des aménités, ou, plus généralement, du bien-être économique et social local ; les collectivités locales touchées par une stratégie de valorisation ; la population locale. La coordination entre ces agents, très différents, peut être réalisée à travers un réseau informel ou bien dans un cadre institutionnel. Une autre solution consiste à élaborer des accords consensuels, formels ou informels, sur l'usage et la gestion des aménités.

### ***Mise en pratique : consultation avec les parties prenantes dans les accords forestiers régionaux en Australie***

Les accords forestiers régionaux sont faits sur la base d'une évaluation approfondie de la région, fait en consultation avec les parties prenantes locales.

L'analyse des parties prenantes fait partie intégrante du processus d'évaluation car elle permet de tenir compte des perceptions des différents groupes d'acteurs et de leurs réactions probables à d'autres politiques. Elle permet aussi de donner la parole à ceux auxquels il est plus difficile de se faire entendre. Au moins dix groupes d'acteurs ont été identifiés aux fins du processus d'évaluation sociale : industrie liée à l'exploitation des forêts (extractive) ; groupes représentant des produits forestiers autres que le bois (ruchers, artisanat, denrées alimentaires, etc.) ; organismes de défense de l'environnement ; groupes d'intérêts touristiques ; groupes d'intérêts miniers et de prospection ; propriétaires terriens ; et groupes d'intérêts des communautés aborigènes.

Le processus d'évaluation sociale (SAP) est une composante novatrice du RFA. Premièrement, il offre un moyen de réunir l'information nécessaire à l'établissement d'un profil socio-économique et, deuxièmement, il permet à toutes les parties prenantes de contribuer à l'élaboration des politiques. Il est hautement participatif et donne à des intérêts différents et rivaux diverses possibilités de

présenter leurs points de vue. Cette participation reposant sur une solide base d'informations créée par le SAP, on peut espérer que, mieux informés, les représentants des différents acteurs agiront de manière plus éclairée et qu'une information de meilleure qualité amènera à des progrès dans l'allocation des ressources.

### **Coordination financière**

Les paiements directs (ou exemptions de taxes) mis en place comme des incitations ou afin de compenser une perte réglementaire de droits de propriété sont en général financés par les pouvoirs publics, au niveau de l'État et/ou des collectivités publiques locales. Ces fonds publics peuvent être apportés par différents niveaux de gouvernement, local, régional, national : les montants apportés par chacun reflètent un mode de partage des apports entre contribuables locaux et extérieurs à la zone.

Or, comme nous l'avons vu précédemment, les aménités posent un problème d'effet *spillover* lorsque certains bénéficiaires résident en dehors du territoire où est fournie l'aménité : il y a alors un transfert d'utilité du territoire qui les supporte vers les zones où sont ces bénéficiaires, notamment des zones urbaines. Les contributions extérieures permettent de réduire l'effet *spillover*. On équilibrera donc les contributions suivant l'importance respective des bénéfices locaux et externes des aménités.

Par exemple, le Fonds suisse pour le paysage (FSP) soutient des actions paysagères mises en œuvre par des municipalités et cantons. Le pourcentage apporté au financement des actions par le FSP depuis le niveau national dépend surtout du degré d'intérêt de l'aménité à l'échelle nationale et peut atteindre 100 pour cent. L'engagement financier de chaque niveau de gouvernement (local, cantonal, national) dépend de l'importance du *spillover* engendré par l'aménité.

### **Mise en pratique : le mode de financement du fond pour l'entretien d'Asuka au Japon**

Le fonds pour l'entretien d'Asuka-Mura est un dispositif créé par le village pour l'entretien des aménités historiques dont il est doté et le maintien de leur environnement naturel. Il a servi notamment à financer des activités de surveillance et de gestion des vestiges historiques, de normalisation de la qualité des matériaux et de la teinte des murs et des toits des constructions, d'entretien des haies et de formation d'agriculteurs pilotes. Les fonds proviennent pour 77 pour cent de l'État, 20 pour cent de la préfecture et 3 pour cent du village. S'agissant d'aménités d'intérêt national, la majorité des fonds (97 pour cent) proviennent de l'extérieur de la zone, ce qui réduit l'effet *spillover* et permet d'avoir une contribution des bénéficiaires non-usagers.

### ***Prélèvements ciblés : un financement par des taxes affectées « earmarked taxes »***

Une autre source de financement vient de l'introduction de taxes affectées. Le revenu fiscal de ce type de taxe est affecté précisément à une dépense en faveur des aménités et ne rentre pas dans le budget général. Ces taxes sont souvent conçues comme une alternative aux droits d'accès touchant les usagers, lorsque ceux-ci sont difficiles à mettre en œuvre ou insuffisants compte tenu des valeurs de non-usages attachées à l'aménité. Elles peuvent être perçues soit sur les activités qui dégradent l'aménité, soit sur les bénéfices tirés de celle-ci.

Aux États-Unis, l'État du Maryland prélève une taxe spéciale sur la vente de terres agricoles destinées au développement urbain : les fonds collectés sont utilisés par le gouvernement pour acheter des terres et contrôler ainsi l'urbanisation (OCDE, 1997d). De même, certains *Länder* allemands ont introduit des taxes affectées à des actions de protection de la nature prélevées sur de nouvelles constructions : leur montant est fonction du dommage causé par la construction au milieu naturel environnant, selon des critères comme la surface affectée, le nombre d'arbres abattus, la longueur de routes construites, etc. Certaines taxes sont aussi basées sur les coûts estimés de reconstruction des aménités concernées.

Les taxes affectées peuvent aussi frapper les bénéficiaires des aménités. Un exemple courant est celui des taxes de séjour payées par les visiteurs d'une région dotée d'aménités, qui peuvent être affectées à des incitations ou à des interventions directes des pouvoirs publics dans la fourniture des aménités. De même, l'affectation des certaines taxes foncières à des actions concernant les aménités permet de faire payer les usagers résidentiels des aménités : ces taxes seront proportionnelles à la valeur de chaque propriété privée d'usage résidentiel, valeur elle-même souvent liée à la valeur des aménités environnantes.

Ceci peut aussi se faire à l'échelle des territoires avec des systèmes de redistribution du produit de certaines taxes affectées : en France, une taxe départementale sur les espaces naturels sensibles est prélevée sur toutes les constructions nouvelles et est utilisée pour l'achat de sites naturels. Un système de péréquation permet une redistribution des bénéfices de cette taxe depuis les territoires très urbanisés, dont les résidents sont des bénéficiaires importants des aménités rurales, vers les territoires ruraux qui les fournissent.

### ***Redistribution aux fournisseurs des bénéfices tirés des aménités***

La mise en valeur marchande des aménités bénéficie fréquemment à des opérateurs économiques qui n'en sont pas les fournisseurs : un site naturel remarquable peut attirer des touristes et générer des recettes pour des entreprises hôtelières, de loisirs, etc., qui ne contribuent en rien au maintien en l'état de l'aménité.

Dans ce cas, on pourra stimuler l'action collective des entreprises qui bénéficient de la mise en valeur des aménités : il s'agit d'inciter ces entreprises à soutenir les fournisseurs. Ceci se fait parfois spontanément car chacun y trouve son intérêt. Par exemple au Japon, à Yufuin, l'association touristique et l'Union de l'hôtellerie apportent volontairement une contribution à un fonds mis en place pour soutenir la fourniture d'aménités par les agriculteurs. Si de tels dispositifs de soutien n'émergent pas, l'État ou les collectivités publiques locales peuvent mettre en place des taxes affectées prélevées au niveau de la mise en valeur des aménités. Les entreprises qui mettent en valeur les aménités seront soumises, selon leurs bénéficiaires, à une taxe permettant d'en redistribuer une partie aux véritables fournisseurs de l'aménité. Un autre procédé consiste à soumettre l'utilisation de l'image de marque des aménités à une contribution effective au financement d'actions en leur faveur. Les entreprises qui mettent en valeur les aménités, si elles apportent leur contribution à l'action publique, pourront utiliser commercialement l'image des aménités ou même l'image positive dégagée par l'action menée.

***Mise en pratique : le financement du parc naturel régional Normandie-Maine et le système des « villes-portes » en France***

Comme les autres parcs naturels régionaux, le parc naturel régional Normandie-Maine est une entité spécialement mise en place pour la gestion et la mise en valeur des aménités. Il est sous la responsabilité d'un syndicat mixte associant les collectivités locales intéressées : ce sont les communes du parc, les départements et régions concernées, des villes situées en périphérie, associés dans une coopération verticale et horizontale. Les communes n'apportent que 1.5 pour cent du financement des frais de fonctionnement du parc, qui est en lui-même un outil de compensation de l'effet *spillover*. Compte tenu de l'intérêt régional, national et international des aménités concernées, d'autres apports proviennent des régions, des départements, du ministère de l'Environnement et de l'Union européenne. Une dernière contribution (5.4 pour cent) provient de 15 « villes-portes ».

Les villes-portes sont des villes moyennes situées à l'extérieur du parc, proches de ses frontières, qui disposent de richesses patrimoniales, et qui s'engagent à mettre en œuvre une charte communale d'environnement. Les habitants des villes-portes contribuent davantage au financement du parc (4 FF par habitant en 1995) que ceux des communes du parc (1.6 FF). Cette contribution est à interpréter comme une contrepartie au bénéfice que les villes-portes tirent de la présence du parc en terme touristique (hébergement, commerce).

## **2. Information aux citoyens**

L'information quant aux aménités existantes permet à chaque citoyen d'agir en connaissance de cause. Lorsque des mécanismes marchands existent, ceci permet

de réduire l'asymétrie d'information existant entre les fournisseurs et les bénéficiaires d'aménités. Ceci permet aussi aux bénéficiaires d'aménités d'adopter un comportement d'achat raisonné vis à vis de produits liés aux aménités. Quant à l'action collective, elle n'est possible que si chacun dispose d'une information suffisante pour se mobiliser. Il s'agit donc de fournir aux citoyens une information suffisante sous une forme accessible à tous. Les pouvoirs publics peuvent collecter eux-mêmes l'information et la rendre publique, ou aider certains agents à le faire.

Les acteurs devront savoir quelles aménités existent autour d'eux, en quoi certaines d'entre elles ont une valeur non apparente (du fait de leur unicité, de leur histoire, etc.), qui contribue à maintenir l'offre d'aménités, quelles sont les menaces qui pèsent sur elles, quelles solutions existent pour concilier le développement économique et la préservation des aménités. Nous exposerons ci-après les principales activités liées à l'information.

### ***Quelles informations collecter et diffuser ?***

- **L'inventaire des aménités et des menaces qui pèsent sur elles** : il sera réalisé par les pouvoirs publics ou des experts indépendants. Certaines aménités remarquables par leur unicité ou leur histoire ne sont valorisables que si elles sont mises en évidence : ce travail d'information révélera leur valeur. Il s'agit en outre d'identifier les menaces qui pèsent sur chaque aménité : elles ne sont pas toujours explicites, notamment du fait de la lenteur de certains processus biologiques.
- **Identifier les fournisseurs, les offres, les demandeurs, les demandes** : l'offre d'aménités émane souvent de contributions conjointes de multiples fournisseurs, très difficiles à distinguer. Or, on ne peut agir sur la fourniture d'aménités si l'offre est mal connue. Il s'agira de repérer les fournisseurs et d'établir un lien entre les actes de chacun et leur impact pour les aménités. Si les connaissances scientifiques ne le permettent pas, on se contentera « d'indicateurs de présomption » évaluant la probabilité d'impact positif ou négatif des actes des agents.

Les fournisseurs ne peuvent agir collectivement pour valoriser leur offre d'aménités s'ils ne savent pas qui sont les demandeurs : or, ils n'ont pas toujours conscience qu'il existe une demande, notamment si elle correspond aux valeurs de non-usage des biens concernés. L'évaluation des demandes passe souvent par des outils complexes et coûteux : ceci intéresse l'ensemble de la société, ce qui peut justifier une prise en charge par les pouvoirs publics.

- **Faire connaître les solutions permettant de concilier le développement et la préservation des aménités** : les citoyens doivent connaître les solutions permettant de concilier le développement et les aménités, afin qu'ils puissent se prononcer sur des choix politiques, et éventuellement se

mobiliser dans des actions collectives. Par exemple aux États-Unis, dans le Nebraska, le « *Nature Conservancy* » a acquis une parcelle agricole qui sert d'habitat à des oiseaux migrateurs et des espèces aquatiques : elle sert de site de démonstration pour montrer que des synergies sont possibles entre la protection des habitats de la faune sauvage, l'agriculture et l'écotourisme (OCDE, 1996b).

### ***Des informations claires pour les acteurs locaux***

Les informations collectées ont deux fonctions majeures : d'une part elles supportent les décisions des citoyens face au marché et à l'action collective, d'autre part elles peuvent constituer la base d'un langage de négociation entre les fournisseurs et les bénéficiaires d'une aménité. Si ces derniers veulent arriver à un accord ponctuel ou mettre en place des formes de gestion durable de l'aménité, leur dialogue devra se nouer autour de références partagées : les éléments d'informations doivent donc être mis à disposition de tous sous une forme simple.

### ***Mise en pratique : sensibilisation des collectivités locales aux accords forestiers régionaux en Australie***

Les accords forestiers régionaux comportent une longue série d'études socio-économiques destinées à évaluer l'impact des différentes options sur les collectivités locales concernées. Ces études ne sont pas seulement un moyen important de déterminer le profil de la région, mais aussi un moyen de sensibiliser la collectivité locale à l'accord qui la concerne. C'est ainsi que le coordonnateur chargé de recueillir auprès des collectivités les données permettant d'établir le profil de la région a un rôle clé d'explication aux habitants des objectifs et implications de l'accord forestier régional. Les renseignements recueillis au moyen d'enquêtes téléphoniques et de questionnaires permettent d'établir un « rapport d'orientation » où sont exposées les différentes solutions qui semblent se présenter aux décideurs. Ce document est ensuite largement diffusé dans les collectivités en cause et une série de réunions publiques d'information sont organisées par les représentants du gouvernement fédéral et du gouvernement de l'État, afin de permettre aux particuliers comme aux groupes d'intérêt locaux de poser des questions et faire entendre leurs préoccupations.

### ***Mise en pratique : les informations à mettre à disposition des « entreprises d'exploitation de la nature » en Finlande***

Dans le cadre de sa politique d'appui aux entreprises rurales de mise en valeur de la nature, un groupe de travail du ministère de l'Agriculture et des Forêts propose que les informations mises à disposition des entrepreneurs soient complètes, accessibles, et qu'elles portent sur :

- les ressources naturelles et leur disponibilité : les récoltes de produits de la nature ; les produits de l'agriculture biologique et les exploitations concernées ; les espaces naturels protégés et leur utilisation actuelle et potentielle ; les exigences pour une exploitation durable des ressources naturelles ;
- les marchés, la demande, les prix ; la concurrence et des analyses de compétitivité ; la distribution et les produits finis ;
- des études et recherches récentes portant sur les produits d'avenir, les machines et équipements, les systèmes d'assurance qualité, ainsi que des études de cas sur des expériences réussies d'entreprises qui mettent en valeur la nature et ses produits.

On retrouve donc des informations sur les aménités, la demande, les modes de mise en valeur.

### **3. Des orientations pour la recherche : vers des techniques optimales**

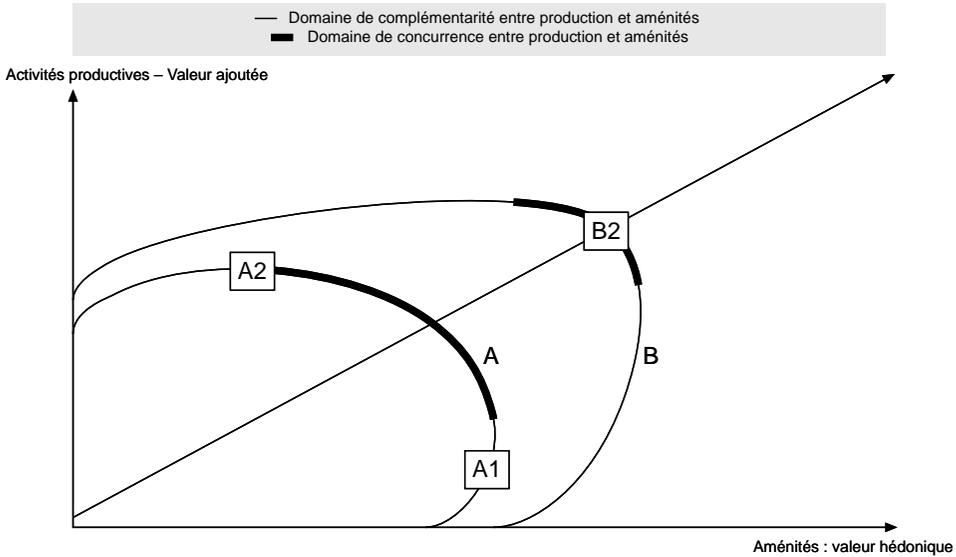
Les recherches futures doivent se fixer pour objectif de rechercher des techniques et des modes de production qui permettent d'obtenir une croissance globale à la fois de la valeur ajoutée obtenue grâce aux activités productives et de la valeur des aménités. On affectera à ces recherches des objectifs composites, qui ne seront plus réduits à la maximisation des bénéfices des seuls opérateurs économiques de la production, mais centrés sur l'optimisation des bénéfices productifs et hédoniques obtenus par une population incluant les usagers des aménités. Ce principe est illustré par le schéma qui suit.

La relation entre la fourniture d'aménités et de marchandises est souvent concurrente, surtout lorsque l'on atteint de hauts niveaux de productivité (zone de la courbe en gras sur le schéma), mais il existe aussi des complémentarités. Il s'agit donc d'orienter la recherche vers la mise au point de nouveaux modèles technologiques (passage de la courbe A à la courbe B) permettant d'augmenter les zones de complémentarité et de réduire les phénomènes de concurrence, en vue d'une croissance économique tenant compte de la valeur ajoutée des activités économiques que de la valeur hédonique des aménités.

#### ***L'exemple de l'agriculture***

En agriculture, le progrès technique s'est d'abord accompagné de la création d'aménités comme les paysages cultivés, puis l'intensification est entrée en concurrence avec elles, induisant une perte de valeur des aménités. Encore aujourd'hui, de nombreux programmes de recherche visent l'augmentation de la production

Figure 3. Vers des modèles technologiques optimisant les complémentarités



Source : OCDE.

agricole et la maximisation des bénéfices de l'agriculture dans une optique strictement sectorielle. On cherche à passer du point A1 au point A2 dans un modèle technologique où l'agriculture et les aménités sont en concurrence. Il s'agit donc d'orienter la recherche vers de nouveaux modèles technologiques : on cherchera à passer de la courbe A à la courbe B et à tendre vers l'optimum B2.

Par exemple en France, certains agriculteurs regroupés en association expérimentent au sein de leurs exploitations des systèmes de production basés sur la réactivation d'économies internes, en de baisser les coûts de production, de diminuer les apports polluants, de maintenir un paysage de pâturage et de bocage. L'Institut national de la recherche agronomique (INRA) a mis en place avec eux un programme d'expertise de leurs pratiques pour voir comment favoriser la complémentarité entre la production agricole et les aménités.

## ***En résumé***

### *Coordination opérationnelle et financière*

- Politiques

Garantir la coordination des actions, leur financement par les bénéficiaires, la redistribution aux fournisseurs des bénéfices.

- Modalités

- Taxes prélevées auprès des bénéficiaires des aménités pour financer les mesures incitatives ou compensatoires.
- Politiques de *redistribution par voie fiscale*, aux individus et territoires fournisseurs, des bénéfices obtenus grâce aux aménités.
- *Coordination* des actions publiques et privées et mise en place de formes de *gouvernance* des aménités.

### *Information*

- Politiques

Mettre à disposition l'information permettant à chacun d'agir sur le marché ou par l'action collective en toute connaissance de cause.

- Modalités

- Politiques *d'information* : mise à disposition du public d'informations sur l'existence et la valeur des aménités, les offres et demandes, les menaces qui pèsent sur elles.
- Politiques *d'éducation* : sensibilisation des fournisseurs ou bénéficiaires quant à la valeur des aménités, aux responsabilités vis-à-vis des générations futures, etc.

### *Recherche technologique*

- Politiques

S'orienter vers la recherche de techniques permettant de concilier rentabilité économique et aménités.

- Modalités

- Politiques de *recherche* : en cas de concurrence entre des actes productifs et la préservation des aménités, recherche de techniques optimisant à la fois l'efficacité économique immédiate et la préservation des aménités.

## Recommandations en matière de politiques

Les aménités sont des ressources naturelles ou créées de main d'homme, appréciées pour leur valeur esthétique, le plaisir qu'elles procurent ou leur simple existence. Les zones de nature sauvage, les paysages exceptionnels ou le patrimoine historique sont des exemples d'aménités qui ont plutôt une valeur de consommation qu'une valeur productive. Beaucoup d'aménités sont nées de l'interaction entre l'homme et la nature, et elles constituent souvent un effet externe d'activités productives.

Les caractéristiques de bien public partagées par de nombreuses aménités rurales sont déterminantes à deux niveaux pour les politiques de développement. Les deux éléments sont liés au fait que les prix du marché ne reflètent pas les coûts et les bénéfices des aménités. D'une part, le marché ne garantit pas systématiquement une offre qui satisfait la demande de la société. D'autre part, les agents et les localités qui fournissent actuellement des aménités ne sont peut-être pas rémunérés de manière adéquate, ce qui pourrait aboutir à une dégradation irréversible de celles-ci. Là encore, étant donnée la difficulté pour définir l'offre optimale, les coûts additionnels pour optimiser l'offre, ne sont pas faciles à quantifier. Les politiques publiques peuvent corriger les défaillances du marché, mais elles doivent être élaborées et estimées avec précision de manière à garantir que leurs bénéfices dépassent leur coût. Les recommandations suivantes sont destinées à l'élaboration de politiques applicables aux aménités rurales.

### Quelles politiques pour les aménités rurales ?

***L'objectif primordial est de créer des valeurs d'aménités pour le développement économique, ce qui entraînera à son tour une optimisation de l'offre pour faire face à la demande***

L'objectif général de ces politiques est de fournir des aménités rurales à un niveau socialement souhaitable en garantissant des avantages aux agents et/ou aux localités qui fournissent ces aménités. En d'autres termes, les politiques

doivent encourager les complémentarités, et non les antagonismes, entre développement économique et préservation des aménités.

Seule la mise en valeur des aménités pourra garantir des synergies avec le développement rural. En effet, des politiques préservationnistes risquent de figer des situations défavorables au développement, dans lesquelles les territoires concernés perdront les moyens d'entretenir et de gérer leurs aménités. Par contre, la mise en valeur des aménités incite les agents à les gérer de façon dynamique et à les considérer dans une démarche globale de développement à la fois productif et hédonique. Cela constitue une incitation à la préservation des aménités.

Les aménités peuvent être précieuses pour le développement rural, notamment dans les régions dont elles constituent le seul avantage compétitif. Elles peuvent donc permettre aux zones rurales de profiter du dynamisme des villes, en partageant de manière adéquate les coûts et les bénéfices des aménités. Le soutien à la création ou à l'amélioration des marchés permet aux fournisseurs d'aménités d'en exploiter la valeur d'usage tout en percevant une compensation pour la valeur de non-usage. Ces stratégies de marché peuvent engendrer un dynamisme économique au niveau des individus et des territoires proposant ces aménités.

***L'objectif prioritaire doit être de soutenir le marché dans la création de valeurs d'aménité***

Chaque aménité a une utilité qui correspond à une demande. Le marché, dans la mesure où il révèle le niveau optimal de l'offre et de la demande, constitue le mécanisme le plus efficace pour l'attribution des ressources. Dans le domaine des aménités, le marché est le seul instrument satisfaisant pour l'évaluation de la demande. Si l'aménité est un bien privé à valeur d'usage importante, un marché peut s'établir sans trop de difficultés. Le tourisme rural, la migration de particuliers et d'entreprises vers des espaces ruraux attrayants, ou la commercialisation de produits créneaux associés à une image rurale, sont des exemples de développement économique basé sur le marché réussis. La mise en valeur marchande des aménités permet de bénéficier des avantages du marché en termes de transparence et de souplesse, mais elle peut aussi entraîner une surexploitation et une dégradation des aménités.

L'aide apportée par les pouvoirs publics peut stimuler ou faciliter les transactions commerciales entre fournisseurs d'aménités et bénéficiaires, par exemple :

- Des changements institutionnels peuvent permettre aux fournisseurs de l'aménité d'établir un droit d'accès prélevé sur les usagers au niveau de points de passage obligés (parkings, portes) ou par la vente de permis.
- Le soutien peut viser la constitution et la croissance d'entreprises rurales qui mettent en valeur les aménités, notamment en encourageant la mise

en réseau ou la coopération, la collecte et la diffusion des informations, par diverses subventions et par d'autres moyens.

***Certaines aménités à caractère de bien public peuvent être considérées comme des biens privés en vertu d'arrangements institutionnels spécifiques***

De nombreuses aménités présentent des caractéristiques de bien public et leur consommation ne se fait pas toujours par usage direct. Néanmoins, il est parfois possible de simuler ou de les transformer en biens privés. Par exemple :

- Des systèmes d'assurance-qualité sont utilisés pour garantir le lien entre le produit et l'aménité. En effet, les labels de qualité et la certification du produit internalisent la valeur d'aménité (en particulier la valeur de non-usage), y compris à travers le marché.
- Les droits de propriété sur une aménité (y compris celles assorties d'une valeur de non-usage importante) sont mis en marché par l'intermédiaire des pouvoirs publics, qui, agissant au nom des bénéficiaires, peuvent acheter des terres ou des droits sur les actes qui dégradent les aménités. Ils peuvent également aider les organisations de bénéficiaires à acheter la terre ou des droits d'actions.
- Des réglementations sont élaborées pour créer un cadre légal au commerce des aménités ou pour déterminer qui détient les droits de propriété et les droits d'usage. Ces réglementations, en ajustant le coût des transactions, facilitent la mise en place de marchés.

L'approche marchande présente l'inconvénient qu'elle peut exclure les usagers à faible revenu. Il est indispensable de garantir l'accès de tous les bénéficiaires aux aménités en question, notamment si celles-ci sont considérées comme un patrimoine de chaque citoyen.

***Les aménités qui sont des biens publics et/ou des externalités peuvent rendre nécessaire une intervention directe des pouvoirs publics***

Une approche commerciale est insuffisante dès lors que la valeur de non-usage est élevée et que les non usagers se comportent comme des *free-riders*, ou bien lorsque les aménités sont des externalités, c'est-à-dire qu'elles constituent un produit dérivé d'une autre activité de production. Dans ces cas-là, des instruments publics peuvent aider les fournisseurs à réaliser une valeur d'aménité. Par exemple, l'État peut rémunérer les fournisseurs à travers des incitations financières, ou bien imposer une taxe à ceux qui dégradent les aménités.

D'autres types d'instruments non commerciaux servent à créer les conditions favorables à une internalisation. Par exemple, l'État peut officiellement désigner des aménités ; il peut établir des règles ou des codes de bonne gestion ; il peut

instituer des réserves foncières. Les pouvoirs publics peuvent également stimuler l'action collective des fournisseurs et des bénéficiaires afin qu'ils créent un cadre pour la mise en valeur des aménités à travers des accords volontaires ou des réseaux. Ils peuvent enfin, à travers des politiques d'éducation et d'information, sensibiliser le public aux aménités.

Le présent rapport a discuté des avantages et des limites de ces approches non marchandes. Il ressort de cette discussion trois implications importantes qui doivent être spécialement soulignées.

Premièrement, les incitations orientent les comportements des agents en augmentant l'opportunité d'actes favorables à la préservation et à la mise en valeur des aménités. A l'échelle territoriale, elles permettent de réduire l'effet *spillover* et peuvent être utilisées pour stimuler un développement basé sur la mise en valeur des aménités. Elles ont l'avantage de laisser les agents économiques libres de leurs choix (compte tenu des incitations offertes), et d'ouvrir des perspectives pour un développement cohérent avec la préservation des aménités. Leurs inconvénients majeurs sont des coûts d'administration souvent élevés et l'introduction de distorsions de concurrence.

Deuxièmement, Le recours à la réglementation sera limité au strict nécessaire car il est source de rigidités. De plus, au-delà d'une simple préservation des aménités, la réglementation n'incite les agents ni à les gérer, ni à les mettre en valeur. Mais elle est souvent nécessaire, d'une part pour déterminer clairement les droits et devoirs des agents vis-à-vis des aménités – ce qui est une base pour l'application d'autres instruments – d'autre part dans le cas d'aménités intéressant les générations futures et exposées à des dégradations irréversibles. Elle fixe les droits de propriété et/ou les déplace dans un sens favorable aux aménités et est alors associée à des mesures compensatoires.

Troisièmement, les aménités ont en général une importante dimension collective et territoriale, et elles font intervenir de nombreux fournisseurs et bénéficiaires dispersés dans une vaste zone géographique. En outre, leur fourniture est souvent influencée par des politiques visant un tout autre domaine et concernant des actions *individuelles*. Le soutien de politique à l'action collective est donc particulièrement utile pour le développement lié aux aménités, car il prend en compte la dimension collective des aménités, en aidant les fournisseurs à coordonner l'offre ou les bénéficiaires à exprimer leur demande, mais il compense aussi l'orientation individuelle des autres instruments de politique.

### ***Un ensemble de politiques est probablement plus efficace que des instruments isolés***

Le choix des instruments à mettre en place dépend des caractéristiques de l'aménité (bien privé/bien public ; importance respective des valeurs d'usage et de non-usage ; intérêt local ou national, etc.), de son mode de « consommation »

(usage direct, usage dérivé, non-usage), des droits de propriété existants (définis ou non, appropriation privée ou par une collectivité publique), du nombre et de la dispersion des fournisseurs et bénéficiaires. Ainsi, dans le cas d'une aménité permettant une exclusion, les instruments marchands conviennent puisque l'exclusion est un préalable à la création de marchés ou de quasi-marchés. A l'inverse, les réglementations et les incitations économiques sont nécessaires lorsqu'un grand nombre d'agents intervient dans la fourniture de l'aménité et que l'action collective réduit les coûts de transaction, inévitablement élevés.

Appliqué à la mise en valeur des aménités, chaque instrument comporte ses forces et ses faiblesses. La combinaison de différentes politiques peut s'avérer efficace si les conditions préalables à chaque instrument, et les complémentarités entre les différents instruments, sont, au départ, bien évaluées. Par exemple :

- Les marchés concernant les droits d'usage des aménités font payer uniquement les usagers directs. Lorsque l'aménité a une forte valeur de non usage, des incitations financières doivent être associées à ces marchés afin d'éviter d'imposer une charge excessive aux fournisseurs et aux usagers.
- Les marchés liés aux droits de propriété de l'aménité ont l'avantage de la souplesse, mais les coûts de transaction, élevés en raison de et de la dispersion des fournisseurs et des bénéficiaires, rendent nécessaires des mesures complémentaires propres à encourager l'action collective.
- La principale limite de l'action collective tient à son caractère volontaire. Le soutien doit donc s'assortir de réglementations ou d'incitations fiscales afin d'empêcher les comportements de *free-rider*.

Par ailleurs, une aménité est souvent un bien « mixte » elle comprend à la fois des caractéristiques de bien public et de bien privé ou bien sa valeur dépend de la présence d'autres aménités. Dans ces cas-là, plusieurs instruments doivent être appliqués simultanément. La cohérence entre les instruments doit être étudiée de près dans l'élaboration de la politique d'ensemble. La combinaison de différentes politiques est donc plus susceptible d'être efficace que des instruments isolés dans la promotion des aménités rurales.

### **Qui doit supporter les coûts de fourniture d'une aménité ?**

#### ***Les droits de propriété sur des aménités doivent être soigneusement affectés***

La question de savoir si les fournisseurs d'aménités doivent participer financièrement au maintien du niveau d'offre existant dépend de la manière dont un pays ou une région envisage les droits de propriétés, autrement dit les obligations et les privilèges, liés à l'aménité. Il peut être utile d'aborder le problème en définissant un point de référence délimitant, d'une part, les actions qui doivent être sanctionnées

parce qu'elles empêchent de respecter certains critères ou dégradent les ressources d'aménité, et d'autre part les actions qui doivent être récompensées parce qu'elles dépassent ce que l'on attend des fournisseurs.

Dans le cas des aménités ayant des caractéristiques de bien privé (en termes de caractère d'exclusion et de valeur d'usage relativement élevée), le point de référence est déterminé par le marché ; ce sont les prix qui fixent le niveau optimal de l'offre et de la demande. Néanmoins, pour les aménités qui comportent relativement plus de caractéristiques de bien public ou qui résultent d'externalités, la société doit décider qui détiendra le droit de propriété, c'est-à-dire décider si l'aménité est une externalité positive ou négative, une obligation ou bien un privilège par rapport au point de référence. Bien souvent, le point de référence n'est pas fixé, ou bien est seulement implicitement défini par la réglementation ou le droit coutumier. Il est donc nécessaire de clarifier explicitement les droits de propriété (leurs obligations et leurs privilèges) de manière à assurer un fonctionnement plus efficace du marché et permettre aux États de mener des actions afin d'optimiser la fourniture des aménités (politique dite de la carotte et du bâton).

Les droits de propriété sur les aménités varient selon les ressources, les pays et les époques. Il faut parfois modifier prudemment la répartition existante afin de mettre directement les aménités en marché ou de revitaliser une économie rurale peu solide. Il n'est pas facile de parvenir à une entente sociale sur la répartition des droits de propriété liés aux ressources d'aménités, et l'éducation et l'information du public sont utiles et doivent être systématiquement encouragées, de même que les mesures permettant de motiver les citoyens et des les impliquer dans les processus productifs.

***Les bénéficiaires doivent être identifiés de manière à ce qu'ils prennent le plus possible en charge les coûts générés***

La mise en valeur des aménités doit être internalisée : les individus et territoires fournisseurs d'aménités doivent être rémunérés par les bénéficiaires, comme sur un marché. La politique sera alors fondée sur le principe du bénéficiaire-payeur. L'internalisation se fait soit directement, par le biais d'un marché stimulé par les politiques adéquates, soit au moyen de subventions des pouvoirs publics aux fournisseurs de l'aménité à partir de fonds collectés auprès des bénéficiaires.

Cela est évidemment plus facile à réaliser pour les aménités qui ont une importance locale plutôt que nationale, ainsi que pour celles dont l'accès peut être limité. Dans tous les cas où il est techniquement et culturellement possible de créer ou de stimuler un marché, que ce soit pour une aménité ou pour des biens complémentaires, cette solution doit être privilégiée par rapport à des politiques plus interventionnistes. Il est également possible, afin de décentraliser les mécanismes de compensation, de renforcer le rôle des ONG et des groupes

d'intérêt dans la formulation et la représentation de demandes sociales spécifiques (même celles concernant la valeur de non-usage). Troisièmement, on peut aussi encourager les accords de compensation entre les entreprises fournissant les aménités et celles qui en bénéficient, par exemple entre les agriculteurs et le secteur touristique.

Même si les bénéficiaires individuels ne peuvent être identifiés, il importe de définir le champ géographique couvert par eux afin de permettre l'application la plus large possible du principe d'équivalence fiscale. La plupart des aménités ont une importance locale et régionale, et le meilleur moyen de les mettre en valeur est donc de développer des politiques à un niveau de gouvernement décentralisé.

***Dans le cas où les bénéficiaires ne peuvent être identifiés, l'État doit représenter l'intérêt général***

L'offre et la demande d'aménités sont rarement influencées par les signaux de prix provenant du marché. D'une part, l'offre dépend souvent de l'intervention involontaire d'agents économiques. D'autre part, la demande peut prendre la forme d'un usage direct, d'une consommation indirecte (par le biais des média) à l'extérieur de la zone concernée, ou d'une consommation par non-usage par ceux qui dérivent une utilité de la valeur d'existence de l'aménité.

De nombreuses aménités sont donc des externalités, qui doivent être internalisées pour encourager une fourniture optimale. Les politiques liées aux aménités sont conçues pour permettre l'internalisation des externalités par le biais d'un marché des aménités et/ou des droits de propriété ou encore de taxes ou de subventions correspondant aux coûts encourus par le fournisseur ou au bénéfice externe obtenu par le bénéficiaire. C'est l'effet du principe du bénéficiaire-payeur : les fournisseurs sont rémunérés par les bénéficiaires par le biais du marché lorsque l'aménité a une forte valeur d'usage et qu'il est possible de créer un marché, et par des incitations des pouvoirs publics dans le cas contraire. Dans la mesure du possible, ces politiques doivent être financées par les véritables bénéficiaires de l'aménité, au moyen principalement de taxes affectées.

Cependant, une application stricte du Principe du bénéficiaire-payeur est rarement réalisable en raison de la difficulté de repérer les bénéfices. Lorsque les comportements de *free-rider* empêchent une application satisfaisante du principe, soit que la fermeture de l'accès à l'aménité est techniquement ou culturellement impossible, soit que les valeurs de non-usage sont élevées, les paiements doivent être financés par l'impôt général (Principe du fournisseur-payé). Dans ces cas-là, l'État représente l'intérêt général, mais rien ne garantit que les paiements correspondent aux goûts individuels des contribuables

Dans la mesure du possible, les interventions doivent être temporaires et viser à transformer définitivement les conditions de la demande et/ou de la fourniture, de

manière à ce que l'aménité continue d'être appréciée pour un coût économique minimal, voire nul. Les interventions qui peuvent, sur le long terme, aboutir à des activités de marché autosuffisantes compatibles avec la préservation des aménités doivent être en particulier privilégiées.

## Principes des politiques

### ***Il faut donner aux politiques une dimension territoriale***

Toute politique doit veiller à la cohérence territoriale des actions des agents économiques, du fait de la dimension collective des aménités. Une approche territoriale est souhaitable dans l'élaboration des politiques pour trois raisons principales :

- Une zone rurale abrite en général des aménités de natures très différentes dont la valeur dépend en partie de leur combinaison, qui donne à une région son image spécifique.
- La diversité des situations environnementales au sein des pays exige que les politiques soient adaptées au niveau local ou régional, plutôt que l'application de politiques uniformes au niveau national.
- Une aménité d'intérêt national ou international génère un effet *spillover* important entre la région qui la fournit et d'autres localités nationales ou étrangères.

Ces flux de bénéfices non compensés doivent être internalisés si l'on veut utiliser les ressources d'une manière socialement souhaitable. Dans le domaine des aménités, l'élaboration des politiques est sensible aux différences spatiales, ce qui permet une meilleure coordination des politiques sectorielles et de l'action collective au niveau des régions rurales. Ces politiques améliorent également les liens entre les politiques urbaines et rurales.

***Une fois détruites, la plupart des aménités rurales ne peuvent être reconstituées et nul ne peut prévoir l'évolution de la demande les concernant.***

***Il faut donc très soigneusement réfléchir à leur préservation***

Parce que de nombreuses aménités sont uniques, leur destruction constituerait une perte irréversible. Les intérêts des bénéficiaires non représentés doivent être protégés. La représentation des générations futures est évidemment délicate puisque rien ne permet de connaître les souhaits qui seront les leurs. Par ailleurs, les forces naturelles et les dynamiques socio-économiques qui forment et dégradent les aménités ne sont pas toujours bien connues. En conséquence, une grande prudence doit être appliquée dans l'élaboration et la mise en œuvre de politiques susceptibles d'avoir des effets directs ou indirects sur les aménités.

L'État se charge lui-même de la représentation de l'intérêt général, ou la confie à un organisme indépendant doté d'une légitimité reconnue.

***Les politiques appliquées aux aménités doivent être suivies et évaluées de manière à être crédibles et efficaces***

Si l'on veut que les politiques appliquées aux aménités deviennent crédibles, il est essentiel qu'elles soient suivies et évaluées. Jusqu'à présent, leurs effets n'ont pas été correctement estimés, bien que les outils nécessaires soient assez bien connus. La conception d'un système de suivi et d'évaluation doit débiter dès le moment de la définition de la politique et fixer notamment des objectifs mesurables et spécifiques. Un suivi satisfaisant doit permettre de repérer les améliorations et garantir la transparence ainsi que la fiabilité de l'utilisation des fonds. Une évaluation plus rigoureuse des instruments de ces politiques sera déterminante pour le développement de stratégies efficaces et applicables en matière d'aménités. Une plus grande efficacité passe également par le choix d'instruments qui limitent les effets négatifs sur d'autres domaines, notamment le commerce, l'emploi et la politique de l'environnement.

## *Annexe I* **Études de cas**

### **Australie : le processus des accords forestiers régionaux et de l'évaluation sociale**

#### ***Introduction***

Cette étude de cas et les rapports des experts portent sur la démarche des Accords forestiers régionaux, et en particulier sur la façon dont la préparation, la négociation et la mise en œuvre de ces accords pourraient *i)* aider à résoudre les conflits d'usage de la forêt ; *ii)* servir à clarifier la valeur des aménités des forêts naturelles d'Australie ; et *iii)* favoriser le développement d'activités commerciales liées à ces aménités.

La démarche des Accords forestiers régionaux, a pour but de fournir un cadre, stable et de long terme, de gestion des forêts naturelles australiennes, qui combine une industrie des produits forestiers à la fois compétitive au niveau international et écologiquement durable, avec l'existence d'un système de réserve forestière aux normes supérieures à celles qui prévalent au niveau international. Toutefois, ces accords vont bien au-delà des simples questions d'exploitation, tels que des quotas de coupe ou les réserves, et prennent en compte des questions de développement local et des préoccupations de développement durable.

Afin d'élargir le débat aboutissant à la signature de ces accords, les responsables australiens ont intégré dans cette démarche un dispositif d'évaluation sociale. Ce dispositif permet, entre autres, d'intégrer l'ensemble des intérêts locaux dans un processus de consultation interactive, dont on l'espère, qu'il conduira à une évaluation équilibrée des caractéristiques de chaque localité et fournira une vue plus précise de la place actuelle et future des forêts naturelles (ainsi que des activités économiques et de loisir liées à leur usage), dans la vie des populations concernées.

Cette étude de cas porte sur les Accords forestiers régionaux signés dans une région particulière du Nord-Est de l'État de Victoria et tirent des leçons pour les autres pays de l'OCDE à la fois de ces accords en tant que cas d'innovations en matière de planification stratégique territoriale et des processus d'évaluation sociale comme instruments d'appréciation aux niveaux local, régional et national, de la « valeur » des aménités. Ce rapport complète les études de cas déjà conduites, en mettant l'accent sur les questions d'administration liées à la gestion et de développement des aménités.

#### ***Description brève***

Les forêts naturelles sont à n'en pas douter la première source d'aménités rurales en Australie, par des valeurs de récréation et conservation. De profonds désaccords sont apparus, en particulier au cours des quarante dernières années, sur la façon dont les forêts doivent être gérées et si les avantages liés à un développement économique durable sont-ils

réellement conciliables avec ceux associés à la sauvegarde de l'environnement ? Le ministère des Industries primaires et de l'Énergie s'est efforcé de trouver un juste milieu en ce qui concerne ces problèmes de préservation de la valeur d'agrément de la base de ressources naturelles, du point de vue local et national, au travers de leur utilisation durable. La nécessité de préserver les aménités ne doit pas paralyser le développement économique local, mais on ne doit pas non plus laisser le développement économique détruire les aménités caractéristiques d'une région.

Cette approche se distingue de celle consistant à indemniser les utilisateurs des forêts de leur perte d'accès ou à subventionner les individus, les communautés ou les industries pour préserver la viabilité financière de leurs activités économiques malgré les restrictions qui leur sont imposées. Elle encourage au contraire un développement rural durable à long terme et crée de ce fait de meilleures perspectives d'emploi.

Le gouvernement s'est appuyé sur le processus d'accords forestiers régionaux et sur l'évaluation sociale pour faciliter cette nouvelle approche. Le processus d'accords forestiers régionaux est un mécanisme par lequel le gouvernement fédéral et ceux des États peuvent parvenir à un accord mutuel sur la gestion et l'utilisation à long terme des forêts dans une région donnée. Un objectif essentiel est de tenir compte de l'ensemble des fonctions des forêts et de prendre en considération aussi bien les avantages que les coûts lors des prises de décision relatives à l'action ou ayant trait à l'utilisation des ressources. Les dispositifs de gestion à long terme des forêts mis en place par l'accord forestier régional donnent des assurances tant en ce qui concerne la conservation que l'accès aux ressources et leur utilisation, d'où des investissements accrus, un développement des industries et la création d'emplois dans l'Australie rurale. Trois accords forestiers régionaux (portant sur l'est du Gippsland, la zone montagneuse centrale du Victoria, et la Tasmanie) ont été signés, et il est prévu que les neuf autres grandes régions forestières soient couvertes par un accord forestier régional dès la fin de 1999. Les premiers éléments d'information fournis par la Tasmanie suggèrent que l'accord forestier régional a accru la confiance de l'industrie et qu'il suscite déjà un certain intérêt pour l'investissement dans les industries liées aux forêts.

L'inclusion d'une évaluation sociale dans le processus d'accords forestiers régionaux permet d'évaluer l'impact des décisions sur les parties intéressées et les communautés locales. Des informations détaillées étaient collectées sur l'environnement social et biophysique, l'histoire d'une zone et sa réponse au changement, les problèmes actuels, les structures politiques et sociales, les attitudes, les conditions socio-psychologiques, la vitalité des communautés et les statistiques démographiques. Diverses méthodes de collecte des données et diverses sources d'information ont été utilisées dans le cadre de l'évaluation sociale de la région nord-est pour améliorer la conception de l'étude et en valider les résultats. Au nombre de ces méthodes figurent l'analyse documentaire, l'analyse statistique secondaire, des enquêtes par correspondance et par téléphone, des entretiens en tête-à-tête, l'observation des participants, la constitution de réseaux informels, ainsi que des séminaires. Ces informations étaient utilisées pour prédire les effets probables, tant positifs que négatifs, qui peuvent s'exercer sur les individus et les groupes au sein de la communauté et pour déterminer les moyens de les gérer. L'évaluation sociale est également un mécanisme susceptible de faciliter la participation des intéressés et de la communauté au processus de décision. Au travers de techniques participatives telles que des séminaires et des réunions publiques, les populations peuvent être associées à la collecte d'informations sociales relatives à leur région. L'étude de cas insiste particulièrement sur les aspects innovateurs du processus d'évaluation sociale.

La participation des acteurs dans ces accords, et le processus d'évaluation sociale, augmentent la compréhension de tous les acteurs de la gamme des questions en cours de

discussion, et facilite l'acceptation des résultats des accords à long terme. Cela permet également aux gouvernements de cibler les aides où les accords mettent une forte pression de restructuration sur certaines localités et/ou les secteurs. La participation dans ce processus de planification est un facteur clef car il donne un sens de propriété à la communauté locale. Sans ces éléments, les accords inter-gouvernementaux ne seraient pas aussi efficaces.

## **Autriche : le paysage culturel des régions de montagne**

### ***Introduction***

Les paysages de culture se composent d'une multitude d'éléments : peuplements, villages, fermes et bâtiments agricoles, prairies, pâturages, terres arables, cultures permanentes (vergers et vignes), zones boisées, arbres solitaires et bosquets, haies ou structures délimitant les champs, sentiers et pistes, terrasses, animaux dans les champs et alpages mais aussi flore et faune sauvages, cours d'eau, etc. Ce paysage culturel, avec sa dimension socio-économique, culturelle et naturelle, confère aux zones rurales un attrait considérable et constitue en Autriche le fondement le plus important du tourisme qui est un élément essentiel du développement économique national.

Dans l'agriculture de montagne, ces paysages sont façonnés par une agriculture spécifique du site. L'agriculture de montagne joue un rôle essentiel dans la préservation de ce paysage, y compris la protection contre les risques naturels (avalanches, glissements de terrains, inondations, érosion). Cependant, les exploitations agricoles de montagne sont confrontées par des handicaps importants – la forte déclivité des terres exploitées, une saison de culture plus courte, des précipitations relativement importantes, des conditions climatiques extrêmes, des conditions de transport souvent médiocres et des infrastructures inadaptées et coûteuses. Récemment, face à des concurrence internationale plus intense, le nombre d'entreprises agricoles à fortement diminué.

Cette étude de cas présente et évalue les mesures pris par les autorités autrichiennes pour mettre en valeur les aménités dans les régions des montagnes afin d'encourager la continuation de l'exploitation agricole dans ces régions. L'étude se concentre, en particulier, sur l'aide autrichienne en faveur des exploitations de montagne, qui est centrée sur le « Programme spécial en faveur des agriculteurs de montagne », programme sectoriel d'orientation territoriale et discute les options pour développer un lien plus explicite entre ce mécanisme des paiements directs et les valeurs du paysage culturel.

### ***Description brève***

En Autriche, 36 pour cent des exploitations agricoles et forestières (à l'exclusion de celles appartenant à des personnes morales) sont classées dans les exploitations de montagne\*. Elles exploitent 44 pour cent des terres agricoles et plus de 50 pour cent des zones boisées. Au plan des revenus, ces exploitations se caractérisent par un revenu moyen tiré de l'agriculture et de la forêt égal à 80 pour cent seulement (60 pour cent pour celles confrontées à des difficultés extrêmes) du revenu qu'en retirent les autres exploitations ; en outre, la proportion de ce revenu correspondant à un financement public est d'ores et déjà

\* Aux quelque 100 000 exploitations de montagne s'ajoutent approximativement 42 000 autres fermes situées en région de montagne et qui, du fait qu'elles sont confrontées à des difficultés d'exploitation moindres, ne sont pas classées dans l'une des quatre zones de difficultés des exploitations de montagne mais dans la catégorie de base. Selon les critères autrichiens, elles ne sont donc pas classées dans les exploitations de montagne.

très élevée. En 1994, elle était en moyenne de 32 pour cent du revenu tiré de l'agriculture et de la forêt (66 % après accession à l'UE) mais pour les exploitations situées en zone de difficulté 4 elle était de 60 pour cent (83 % après accession). En 1994, les revenus non agricoles représentaient déjà en moyenne 27 pour cent du revenu total. Ces chiffres montrent clairement que les problèmes des régions agricoles ne peuvent être résolus par le seul biais de mesures de politique structurelle et de mesures en faveur du marché agricole.

Comme il devenait évident que la politique des prix agricoles ne permettait plus d'empêcher le décalage entre le développement des zones favorisées et défavorisées, le gouvernement a mis en place au début des années 70 un programme spécial à forte orientation régionale pour les agriculteurs de montagne, qui prévoyait déjà des subventions directes indépendantes de la production ; celles-ci ont depuis été reconduites plusieurs fois. Il semble y avoir un consensus général quant à l'importance d'assurer, à côté de la fonction de production, l'entretien et le remodelage du paysage culturel et le maintien de la densité de peuplement.

La population autrichienne accepte et encourage très largement l'octroi de fonds publics aux entreprises agricoles et forestières (en particulier aux exploitations de montagne) pour leur permettre de remplir les fonctions éminemment souhaitables de l'agriculture (protection contre les risques naturels, préservation de la diversité des espèces, etc.). Les sondages d'opinion le confirment. La contribution de l'agriculture autrichienne à l'entretien et à la conservation d'un paysage culturel et une mode de vie traditionnelle est jugée indispensable par la collectivité qui, dans sa majorité, trouve cette fonction de plus en plus importante.

Depuis l'accession de l'Autriche à l'Union européenne, en 1995 ; cette politique a nécessité une harmonisation avec celle pratiquée par l'Union Européenne même, en faveur des zones défavorisées. Bien que cette harmonisation ait augmenté le budget global de 1 milliard de ATS, les études ont démontré que ces changements bénéficiaient surtout aux grandes exploitations agricoles, c'est à dire les fermes qui ne sont que peu défavorisées, alors que les exploitations situées en montagne ont été « *les perdantes du système* ». C'est pourquoi le Traité d'adhésion a prévu la possibilité d'une compensation (« réglementation conservatoire ») sous la forme d'une subvention nationale au moins pendant une période transitoire de 10 ans pour les exploitations qui devaient percevoir des indemnités compensatoires réduites, voire nulles après l'adoption du système communautaire.

L'accroissement rapide des dépenses consacrées à l'agriculture de montagne d'une part et la nette différence d'efficacité entre les paiements directs du programme européen actuel pour les zones agricoles défavorisées et ceux de l'ancien programme autrichien, il apparaît raisonnable de revoir les options envisageables pour les politiques futures concernant les zones de montagne. Pour l'Autriche, cela paraît particulièrement urgent du fait que la clause conservatoire expire en 2004. L'Autriche a présenté ses idées à l'Union européenne dans un « Mémoire sur l'agriculture de montagne » (4 juillet 1996). L'Agenda 2000 et les propositions ultérieures de réglementation européennes offriront des occasions supplémentaires de reconsidérer les mécanismes actuels de la politique communautaire. Étant donné la grande diversité de structure des exploitations agricoles (de montagne) en Europe, il ne sera pas facile de déterminer quelle est la meilleure solution.

L'étude de cas examine de quelle façon les politiques futures en matière d'agriculture de montagne pourraient prendre explicitement en compte les valeurs d'aménité du paysage culturel et montre que ces politiques doivent répondre à une approche territoriale multisectorielle intégrée qui :

- englobe les aspects naturels et culturels du paysage des zones montagneuses alpines ;

- reconnaisse l'importance particulière de la multifonctionnalité de l'agriculture de montagne ;
- encourage la fourniture de biens publics par l'agriculture en lui assurant une rémunération adéquate ; enfin
- cible mieux les paiements sur les exploitations et les pratiques qui assurent la meilleure valorisation.

## **France : aménités rurales et développement au sein d'un parc naturel régional**

### ***Introduction***

Il convient de trouver un compromis entre le maintien ou l'accroissement de l'offre d'aménités et le développement économique. Il ne faudrait pas qu'une préservation des aménités paralyse le développement économique local et *a contrario* il serait dommage que le développement économique détruise les aménités caractéristiques d'une localité, d'où l'intérêt de rechercher le moyen de concilier les deux. Dans ce contexte, l'instauration d'un parc naturel régional constitue-t-elle un moyen pertinent et efficace ? C'est la question principale à laquelle cette étude de cas tente de répondre à partir de l'exemple du Parc naturel régional (PNR) Normandie-Maine.

Fondée sur la notion de contrat et de libre adhésion, la politique des parcs naturels régionaux a permis depuis son origine de participer au développement et à l'aménagement des territoires ruraux par la mise en valeur du patrimoine naturel, culturel et paysager, le développement touristique, le maintien des activités agricoles et forestières, la création d'emplois et de formation liés à l'environnement, les actions culturelles et de communication.

Les parcs naturels régionaux continuent de mettre l'accent sur leur rôle des lieux d'expérimentation, surtout en ce qui concerne les mesures agri-environnementales, énergies renouvelables, soutiens aux PME, partenariats avec des villes (villes-portes), ainsi que la formation et l'éducation civile.

### ***Description brève***

Institués par un premier Décret en 1967, les parcs naturels régionaux visent à mettre en œuvre, sur des territoires limités et remarquables par la qualité de leur patrimoine naturel et culturel, un projet de développement fondé sur la protection, la gestion et la mise en valeur de l'ensemble du patrimoine de ces territoires.

Il existe actuellement 32 parcs naturels régionaux en France qui occupent près de 10 pour cent du territoire national, regroupant plus de 2 600 communes rurales, soit 2.3 millions d'habitants sur 20 régions et 55 départements. Environ 15 PNR sont actuellement en gestation. le concept est repris dans plus de 15 pays. A l'origine centralisée, la création d'un PNR relève depuis 1975 de l'initiative locale (Article 2 du Décret de 1975). Ce sont les régions qui sont à l'origine de la procédure de classement d'un territoire en PNR ; ce sont elles qui établissent la Charte du Parc en accord avec les collectivités locales, cette Charte devant être agréée par l'État.

L'existence des parcs naturels régionaux repose sur une triple base : un territoire, un projet, un contrat.

Est classé en « Parc naturel régional », un territoire rural qui présente une identité forte, au patrimoine naturel et culturel riche, mais à l'équilibre fragile et menacé. Ses limites ne sont pas tributaires de limites administratives, mais étudiées selon l'intérêt de son patrimoine et fixées en fonction des communes qui ont choisi d'y adhérer.

Le parc naturel régional organise son action autour d'un projet qui vise à assurer durablement la protection, la gestion et le développement harmonieux de son territoire. Ce projet est mis en œuvre par un organisme qui regroupe toutes les collectivités impliquées (régions, départements, communes concernées sous forme de syndicat mixte\*.

Ce projet est concrétisé par un contrat, la Charte du Parc naturel régional, qui engage tous les partenaires pour 10 ans et fixe les objectifs à atteindre, les orientations des actions à mener, les mesures qui permettent de les mettre en œuvre.

Précurseurs d'une approche globale du développement des zones rurales qu'ils couvrent, ils demeurent des références incontournables pour la réflexion sur l'avenir des zones rurales en général, dont un des axes de développement futur est incontestablement la préservation et la valorisation des aménités spécifiques que sont l'espace, les paysages, le patrimoine bâti, naturel et culturel. Lieux d'expérimentation, ils testent et valident les voies de diversification des économies rurales. C'est ainsi que les parcs :

- participent à la mise en place et au développement d'une agriculture plus respectueuse de l'environnement ; c'est sur le territoire des parcs qu'ont été montés les premiers dossiers « Article 19 », précurseurs des mesures agri-environnementales, il en est de même pour les plans de développement durable (PPD) ; les parcs ont été et sont encore les territoires privilégiés de diversification des activités agricoles et de mise en place de filières de qualité ;
- participent au développement du tourisme « vert » par le soutien aux entreprises dans ce secteur, par la labellisation de produits touristiques (voyage au naturel, gîtes Panda, Hôtels de nature...), par la création et la gestion d'installation d'accueil du public à vocation muséographique ou pédagogique (maisons à thème, exposition, sentiers de découverte, écomusées, etc.) ;
- encouragent les démarches fondées sur les solidarités intercommunales et le travail insectieriel et contribuent également à la construction du rapprochement villes-campagnes à travers notamment le lien privilégié qu'ils établissent avec leurs ville-portes.

Les méthodes et outils utilisés pour promouvoir le développement dans les parcs peuvent sans doute être mise en place ailleurs dans les zones rurales françaises et, par conséquent, le gouvernement a incorporé dans ses politiques de développement régionales les approches au développement durable qui ont eu du succès dans les parcs naturels régionaux.

## **Japon : une série de quatre études de cas sur les aménités différentes**

### ***Le « fudo » historique et les aménités de la région d'Asuka***

#### ***Introduction***

Le village d'Asuka-mura a accédé au statut de capitale à l'époque où est né le système d'État Ritsu-ryo, aux sixième et septième siècles. Pendant plus de cent ans, il fut le centre politique, économique et culturel de la région, et il a conservé une bonne partie du patrimoine historique et culturel de cette époque. Tout en s'efforçant de préserver ce patrimoine, les habitants de la région ont su développer une technique de riziculture très productive et,

\* Syndicat mixte = établissement public regroupant diverses collectivités (communes, départements, régions...).

de façon plus générale, une véritable culture qui se caractérise par des coutumes et un style de vie spécifiquement adaptés au *fudo*, concept qui englobe, sans toutefois s'y limiter, entre autres le climat, le sol et les conditions géographiques de la région. L'intérêt de ce cas est renforcé par la présence de plusieurs sources d'aménités dans la région et par la combinaison de caractéristiques qui relèvent du marché et des biens publics.

Depuis 1970, on assiste au niveau national à un débat sur l'application de diverses mesures visant à réglementer l'occupation des sols et, parallèlement, sur la création de plusieurs mouvements de défense très actifs au sein du secteur privé. Cette étude de cas examine le débat autour des mesures mises en place pour préserver les aménités. Néanmoins il faut se garder d'apprécier les mesures mises en œuvre à la seule lumière de la préservation des aménités. Toute évaluation sérieuse doit également prendre en compte leur impact sur les activités de production et la vie des habitants de la région. Dans un sens, le débat politique autour de la préservation des aménités de la région d'Asuka revêt deux aspects : a) que la région est importante historiquement et b) que l'utilisation des sols est liée à l'offre des aménités dans le sens que les sites historique se trouvent dans des zones urbaines ou périurbaine. En outre, l'intérêt de ce cas est renforcé par la présence de plusieurs sources d'aménités dans la région et par la combinaison de caractéristiques qui relèvent du marché et des biens publics.

### **Description brève**

À l'heure actuelle, la région d'Asuka conserve indiscutablement un important patrimoine historique qui est à l'origine de ses aménités. La région renferme de nombreux lieux de culte et temples (certains sous forme de ruines), Ces lieux de culte et ces temples présentent une grande valeur en raison de leur architecture, appelée style d'Asuka, qui fait appel à des techniques évoluées de disposition et de structure. La région abrite bon nombre de tombeaux anciens dont les techniques utilisées, très évoluées pour l'époque, et la valeur artistique des fresques ont suscité l'intérêt du pays tout entier. Il y a aussi de nombreuses constructions en pierre disséminées dans la région.

En plus, comme de nombreuses autres, la région d'Asuka est marquée depuis longtemps par la culture du riz. Les pratiques mises en œuvre par les producteurs de riz se caractérisent par des liens étroits avec les coutumes, les arts et d'autres formes de culture. Au chapitre des coutumes, on peut citer par exemple la « Nanmutedori » qui est une danse de la pluie. La modernisation de la riziculture touche aujourd'hui de nombreuses exploitations de la région. Les rizières en terrasses (*Tanada*) situées dans les montagnes constituent également un élément important du paysage de la région d'Asuka.

Finalement, il existe des aménités de caractère intangible. Par exemple, le Man'youshu est connu pour être la plus ancienne anthologie poétique du Japon. Il regroupe 4 500 poèmes plus ou moins longs qui décrivent la nature et la vie, les amours et les guerres des ancêtres des Japonais. Le Man'youshu contient également des poèmes du célèbre poète Kakinomoto Hitomaro, qui parlent de la vie et la nature à Asuka. Le Man'youshu ne se trouve pas à Asuka-mura, mais du fait de ses liens très forts avec la région d'Asuka, il est considéré comme une source d'aménité.

L'aggravation des pressions exercées par l'urbanisation et du déclin de l'agriculture comme d'autres activités économiques locales, a multiplié les besoins d'intervention. Le premier problème à résoudre a été de savoir s'il fallait adopter une loi spéciale pour la région d'Asuka ou recourir à des lois organiques générales comme la « Loi de conservation du patrimoine ancien ». Toutefois, ce genre de législation, prévoyant des financements pour des sites historiques spécifiquement désignés, n'était pas conçue comme un outil de politique régionale pour

des zones où résidait et travaillait une population. Il a donc été proposé une loi spéciale pour la préservation d'Asuka-mura, prévoyant un règlement d'occupation des sols, des mesures économiques telles que dégrèvements d'impôts et indemnisation du manque à gagner, ainsi que des mesures d'encouragement d'activités agro-industrielles de remplacement.

Même à Asuka-mura, la préservation des aménités a posé de nombreux problèmes. Au cours des quinze années écoulées depuis l'adoption de la Loi d'Asuka, on s'est de plus en plus inquiété du problème du « double effet d'appauvrissement » causé d'une part par le recul de l'activité économique, du fait de la raréfaction de la main-d'œuvre liée aux réglementations en matière d'utilisation des terres, et d'autre part par l'intérêt moindre porté à ces aménités par les habitants de la région. Si l'opposition entre la nécessité de préserver les aménités et le « double effet d'appauvrissement » devait perdurer, la qualité et le niveau des aménités en souffriraient inévitablement. De nombreuses mesures ont déjà été adoptées pour les aménités de la région d'Asuka. Autrement dit, les habitants jouissent du privilège de vivre dans une région où les aménités sont maintenues à un niveau optimal, et Asuka-mura doit en assumer la charge. À l'avenir, les habitants de la région, qui sont les fournisseurs des aménités, et les autorités d'Asuka-mura devront étudier comment préserver le niveau des aménités et comment associer aménités et développement rural dans le contexte de ces politiques.

### ***L'aménité des rizières en terrasses « Tanada » et les politiques de préservation***

#### ***Introduction***

Les *Tanada* (rizières en terrasse) qui font l'objet de cette étude de cas sont un exemple de ce qui peut être apprécié tant par les citadins que par la population locale.

Les zones montagneuses représentent plus de 70 pour cent de la superficie totale du territoire japonais. Presque toutes les communautés situées dans les zones de colline ou de montagne ont enregistré un recul de leur population et une stagnation de leur activité économique. Après les années 60, le gouvernement japonais a attiré des entreprises dans ces régions en offrant certaines mesures préférentielles (en particulier par des incitations fiscales, le développement d'équipements à proximité, etc.). Ces mesures ont eu des aspects positifs, mais peu de résultats concrets ont permis de combler le décalage entre les zones rurales et urbaines en particulier. L'administration locale et les habitants ne voulaient pas simplement implanter de nouvelles entreprises dans ces régions, elles désiraient fortement poursuivre un autre objectif qui était de créer dans la région des emplois en harmonie avec la nature, en implantant par exemple des usines absolument non polluantes ou en développant une production agricole durable reposant sur une faible utilisation de produits chimiques et d'engrais. Dans ce contexte, les espaces naturels restés intacts ont attiré l'attention en tant qu'aménité.

Un retour en arrière sur plusieurs décennies ne permet pas de déceler de concept fort reconnaissant à l'espace rural une qualité d'aménité. Il est clair également qu'on avait peu de possibilité de bien comprendre que le maintien de l'aménité et sa protection impliquaient un coût élevé dont la majeure partie était supportée par les habitants et les agriculteurs qui vivaient dans la région. Le peu d'intérêt porté aux zones de colline et de montagne a eu pour effet la perte ou la dégradation, dépassant toute possibilité de remise en état, de ressources rares constituées d'aménités d'une grande valeur. Toutefois, certains mouvements populaires actifs se sont développés pour utiliser les aménités comme fondement de l'économie locale et des politiques appropriées ont été mises en œuvre.

#### ***Description brève***

Concrètement, les *Tanada* sont des rizières aménagées en escalier sur des versants de montagne abrupts. Ces rizières ont parfois comme source d'alimentation en eau des bassins

situés en amont de la vallée. Pour qu'elles puissent stocker l'eau, les terrasses sont toutes parfaitement aplanies. Elles sont toutes entourées d'une digue constituée de pierres ou de boue permettant de retenir l'eau\*.

Au Japon, l'aménagement en terrasses a été adopté pour des rizières et d'autres cultures. En raison de la petite dimension des rizières en terrasses et de la basse température de l'eau pour l'irrigation du sol, le rendement de ces rizières n'est pas très élevé. Mais on peut en attendre un rendement stable puisque ces terres ne sont pas affectées par les inondations. L'aménagement de terres agricoles en *Tanada* remonte à une époque ancienne du Japon et s'est poursuivi à travers le temps, leur existence est souvent mentionnée dans la littérature de l'époque médiévale. Le développement des *Tanada* a continué jusqu'à la période qui a précédé l'époque moderne. La croissance démographique a eu pour effet de l'étendre à presque toutes les régions sauf à l'île d'Hokkaido qui marque la limite de la riziculture au nord et un grand nombre de *Tanada* existe encore aujourd'hui.

On peut se demander pourquoi un grand nombre de personnes portent un intérêt particulier aux rizières en terrasses et non à d'autres cultures en terrasses. La réponse est liée au contexte historique, culturel et social de la riziculture au Japon. Premièrement, comme la riziculture repose sur l'utilisation de l'eau, le riz est la céréale la mieux adaptée au climat du Japon puisque le pays comporte peu de plaines et que les pluies dans les régions de climat modéré sont abondantes pendant la période de végétation du riz. La riziculture permet d'obtenir une meilleure productivité que la culture d'autres céréales et elle constitue un fondement de la structure économique du Japon depuis des siècles. Elle est le principal aliment de base d'une partie importante de la population. La capacité d'alimenter la population en riz est très importante. Deuxièmement, il convient de remarquer que la riziculture qui permet de retenir l'eau est une méthode agricole parmi les plus harmonieuses du point de vue de l'environnement. L'attachement des Japonais à la culture du riz développée depuis très longtemps est renforcé par certaines particularités des *Tanada*. L'aménagement des *Tanada* qui a nécessité une grande technicité et un travail pénible a largement contribué à assurer une production de riz suffisante pour nourrir une population dense vivant sur un espace limité dans des régions montagneuses.

Cependant, le nombre de *Tanada* décroît rapidement. Bien que plusieurs causes expliquent cette évolution, la plus importante est que le maintien de l'exploitation et la préservation des *Tanada* nécessitent un travail physique important qui ne peut être assuré par une population d'agriculteurs vieillissante et dont les jeunes agriculteurs se désintéressent. Même si ce travail n'était pas négligé, le revenu tiré de l'exploitation de *Tanada* ne suffirait pas pour en vivre. Cependant, des mouvements se sont formés récemment à différents niveaux pour la reconnaissance de la valeur des *Tanada* et dans l'espoir d'obtenir des aides pour la préservation des *Tanada*.

Les mesures visant au maintien de l'exploitation et à la préservation des *Tanada* ne commencent globalement qu'à voir le jour. Le gouvernement central n'a pas encore défini de cadre politique pour les aménités rurales. Les administrations locales, en dépit de ressources plus limitées, ont fait d'immenses efforts pour mettre en œuvre différents programmes. Les objectifs et les mesures diffèrent mais quelques éléments communs peuvent être relevés. Le premier est qu'il existe un consensus général non seulement parmi les membres de

\* La profondeur de l'eau est de 15 à 20 cm. Les digues sont appelés « *Aze* » en japonais. Le fond du champ doit être en argile pour éviter les fuites d'eau et les barrages et les voies d'eau doivent être souvent réparés. La culture traditionnelle du riz nécessite beaucoup de travail pour contrôler l'écoulement de l'eau.

la communauté où sont situés les *Tanada* mais également parmi les habitants des environs qui permettent à l'administration locale d'effectuer des dépenses pour la préservation des *Tanada*. L'autre élément est le comportement des agriculteurs qui acceptent ces mesures et se conforment au cadre proposé en dépit de restrictions de leurs droits de propriété.

Il apparaît que les mesures actuelles ne sont qu'à mi-chemin de la conception de réelles politiques d'aménités rurales et de développement. Le futur cadre de la politique relative aux aménités rurales doit prendre en compte aussi les problèmes socio-économiques.

### ***Riziculture traditionnelle et sources thermales à Yufuin***

#### ***Introduction***

La ville de Yufuin-cho est célèbre pour ses sources thermales, même au Japon qui compte de nombreuses sources de ce type. C'est une station de cure thermique où coexistent touristes et autochtones et dont les aménités sont constituées par les sources thermales et le paysage rural. Elle diffère grandement de la station thermique à la mode de la ville voisine de Beppu. Toutefois, ces dernières années, la politique de mise hors culture des rizières, le vieillissement de la population agricole et le changement des systèmes d'exploitation ont eu des effets très sensibles.

Cette étude de cas examine la réponse du gouvernement local aux préoccupations des touristes et des habitants conscients de l'importance du cadre naturel pour la préservation des aménités. La question clé était comment internaliser les coûts de fournir l'aménité du paysage culturel qui avait des caractéristiques de non-exclusion (tout le monde peut visiter sans payer), quasi-irréversibilité (parce que les techniques anciennes agricoles de riz disparaissent) et spécificité (les aménités sont uniques à la région).

#### ***Description brève***

Yufuin-cho n'est pas représentative des stations thermales de villégiature que l'on trouve généralement au Japon ; c'est plutôt une station de cure thermique ayant pour atouts touristiques son paysage rural et son mode de vie locale. Ses aménités résident dans la conjugaison du paysage rural et des sources thermales. Son paysage rural se transforme non seulement au fil des saisons, mais aussi jour après jour, voire au cours d'une même journée. En particulier, les couleurs que revêtent les rizières après la récolte du riz tiennent aux pratiques agricoles traditionnelles du *Kakeboshi* et du *Warakozumi*. Ces pratiques, qui accentuent la nudité du paysage des rizières après la récolte, contribuent largement aux aménités de cette agglomération en hiver.

Après la récolte du riz à la mi-septembre, le riziculteur suspend les tiges de riz pour les faire sécher (*Kakeboshi*) pendant dix jours avant le battage. La paille de riz est ensuite mise en meules dans les rizières pour y sécher naturellement (*Warakozumi*). Les meules restent à sécher jusqu'en mars. Durant cette période, la paille est vendue aux éleveurs comme fourrage ou comme litière pour le bétail. De plus, la paille restante est compostée, puis le fumier ainsi obtenu est restitué aux rizières, assurant ainsi le recyclage des ressources organiques.

Si les paysages rizicoles que l'on peut observer entre le semis de printemps et la récolte d'automne subsisteront tant que la riziculture existera, en revanche les paysages traditionnels créés par le *Kakeboshi* et le *Warakozumi* disparaissent lentement avec l'évolution des pratiques agricoles, notamment la mécanisation, et avec la diminution de la main-d'œuvre. A Yufuin-cho, l'utilisation de la moissonneuse-batteuse et du tracteur s'est répandue depuis 15 ans environ. Avec ces engins, les tiges de riz sont automatiquement réduites en menus morceaux qui sont ensuite répandus dans les rizières ou directement enfouis au labour par une charrue tractée. Il faut à peu près 1 heure pour réaliser cette

dernière opération sur une rizière d'environ 5 hectares, alors qu'il faut entre 3 et 4 heures pour constituer des meules de *Warakozumi*. Si l'on tient compte du temps et de la main-d'œuvre nécessaires à la vente de la paille séchée aux éleveurs puis à la restitution du compost aux rizières, les grandes machines agricoles permettent un gain de temps considérable.

Répondant aux préoccupations des touristes et des habitants conscients de l'importance du cadre naturel pour la préservation des aménités, la municipalité de Yufuin-cho, l'Association touristique et l'Union de l'hôtellerie thermique ont entrepris en 1991 de financer des « Mesures pour la préservation du paysage rural par l'approvisionnement en paille de riz ». Ces mesures visent à préserver le paysage des *Kakeboshi* et des *Warakozumi* en finançant les éleveurs qui achètent la paille de riz séchée naturellement, mise en meules selon la méthode du *Warakoduzumi*, et l'utilisent comme litière pour le bétail. Le présent document examine la politique de préservation des aménités sous l'angle du rapport entre les aménités offertes par le *Kakeboshi* et le *Warakozumi* et le tourisme. Toutefois, compte tenu de la situation présentée ci-dessus, les agriculteurs risquent de ne plus pouvoir fournir ces aménités dans un proche avenir si de nouvelles mesures ne sont pas prises. Le gouvernement cherche toujours un moyen efficace d'internaliser les coûts de fournir les aménités dans les bénéfices des consommateurs.

### ***L'aménité d'un village pratiquant la pêche au chalut à voile***

#### ***Introduction***

Depuis des siècles, les techniques traditionnelles constituent une aménité exceptionnelle qui allie les ressources du littoral et la beauté des paysages montagneux à l'histoire, la culture et l'extraordinaire spectacle de la pêche. Cette étude de cas décrit la technique de pêche traditionnelle « au chalut à voile » utilisée dans la région des lacs Kasumigaura et Kitaura et décrit plus particulièrement l'aménité qu'elle procure ainsi que les politiques de préservation et de mise en valeur liées aux aménités.

On peut considérer que cette aménité comporte 3 éléments : la tradition et la culture de la pêche au chalut à voile, les activités halieutiques pratiquées avec des chalutiers à voile, et le milieu naturel des lacs Kasumigaura et Kitaura. L'aménité formée par cet ensemble d'éléments profite tant aux habitants de la région et les citadins qui y viennent en visite.

#### ***Description brève***

Avec une superficie de 220 km<sup>2</sup>, le lac Kasumigaura est le deuxième lac japonais par la taille. Sur ses rives se sont développés plus de 19 villes et villages dépendant de la préfecture d'Ibaraki (figure 1). Ce lac se caractérise aussi par sa profondeur qui atteint environ 4 m en moyenne et environ 7 m au point le plus bas. Vaste et profond, il se prête à la pêche et revêt de l'importance pour les activités halieutiques intérieures du Japon et également comme site d'aquaculture. La production halieutique continentale représente 4 600 tonnes (1994) et celle de l'aquaculture pratiquée sur les eaux intérieures 5 700 tonnes (1994). Les entreprises de pêche emploient 2 500 personnes (1994).

L'utilisation d'une voile beaucoup plus grande que la coque même du bateau durant les manœuvres rend difficile de maintenir l'équilibre du bateau qui risque de chavirer à tout moment. La technique seule ne permet pas d'assurer la conduite du bateau qui exige aussi de savoir prévoir les rafales de vent en observant les mouvements des nuages éloignés et de connaître le moment propice pour affaler les voiles rapidement. Les pêcheurs qui maîtrisent ce savoir faire prennent de l'âge et leur nombre ne cesse de décroître. En outre, le nombre des charpentiers habitués à construire des bateaux en bois nécessaires à la pêche au chalut à voile diminue.

La diminution des ressources halieutiques et l'adoption des techniques de pêche à la senne danoise se combinant au développement de la mécanisation des bateaux expliquent la disparition de la pêche au chalut à voile, devenue une activité non viable sur le plan économique. Il est donc devenu nécessaire, pour rétablir cette activité afin d'assurer la pérennité de la source de l'aménité, de fournir des bateaux en bois et des équipements de pêche ainsi que les ressources pour financer les dépenses de fonctionnement, les pêcheurs possédant quant à eux le savoir-faire pour manœuvrer le bateau.

Les politiques de sauvegarde de l'aménité mises en œuvre par les collectivités locales ont pour objet de répondre à la forte demande des habitants et des pêcheurs de la région qui souhaitent préserver la pêche au chalut à voile. Les autorités locales cherchent à inciter la population locale à faire en sorte que les avantages liés à cette aménité restent présents dans la conscience, jouent un rôle dans la transmission du savoir-faire traditionnel qui a contribué à élever le niveau de vie des pêcheurs de la région et envisagent aussi d'utiliser activement la pêche au chalut à voile comme ressource touristique.

Cette étude de cas décrit, en particulier, une évaluation faite par les autorités locales afin d'identifier et mesurer la valeur de la pêche au chalut à voile pour la population locale.

L'étude a été conduite en coopération avec les collectivités locales qui assurent l'exploitation effective de la pêche au chalut à voile, au moyen de questionnaires distribués à la population de la région en décembre 1996. Elle a surtout permis de calculer la valeur de non-usage en appliquant la méthode d'évaluation contingente pour mesurer le consentement de la population locale à verser une contribution annuelle au « Fonds de préservation de la pêche au chalut à voile ». Selon les résultats de ce calcul, la valeur attribuée par les habitants de la région représente 38 millions de yens environ. Cependant, cette somme est financée à hauteur de 5,21 millions de yens par les 4 collectivités locales, qui prennent notamment en charge les coûts d'exploitation. La subvention perçue par la ville de Tamatsukuri en 1994 pour la construction d'un nouveau bateau s'est élevée à 15 millions de yens.

Sur la base de cette étude, les collectivités locales ont manifesté leur intention de prendre des mesures afin d'affecter des fonds au maintien de la qualité de l'eau et d'augmenter les réserves de poissons disponibles dans le lac, ainsi que des mesures d'améliorer le paysage plus généralement.

## **Suisse : diversifier l'économie régionale en reliant les aménités rurales**

### ***Introduction***

Le « Napfbergland » ou région du Napfberg, est situé dans les Préalpes au sud du plateau suisse et au nord des chaînes montagneuses des Alpes. Couvrant une superficie de 1 600 km<sup>2</sup>, à une altitude allant de 700 à 1400 m, c'est l'une des régions préalpines les plus vastes du pays. Il est coupé en deux par la frontière entre les cantons de Berne et de Lucerne, qui sépare en deux sphères économiquement et culturellement très différentes une région dont la géographie est la même des deux côtés. La frontière est plus qu'une démarcation administrative autrefois tracée entre les deux cantons. A la préhistoire déjà, elle était le point de rencontre des civilisations d'Europe occidentale et centrale. Depuis le XVI<sup>e</sup> siècle, elle sépare les Bernois protestants des Lucernois catholiques. Si elle n'a jamais été un rideau de fer, elle constitue néanmoins une nette démarcation qui, il y a quelques dizaines d'années encore, était probablement, en dehors des frontières linguistiques, l'une des lignes de partage économiques, ethniques et culturelles les plus distinctives du pays.

La frontière est le thème principal du projet relatif « au chemin de randonnée frontalier du Napfbergländ ». Il s'agit d'utiliser les aménités du chemin pour promouvoir un tourisme vert et respectueux de l'environnement dans la région. Ce chemin longe de près la frontière entre les deux cantons sur une distance d'environ 75 km. Il part de St. Urban près du plateau suisse et se termine au sommet du Brienzner Rothorn, pic presque alpin situé au-dessus d'Interlaken et du lac de Brienz. Il suit des pistes de randonnée existantes et permet au randonneur de profiter des aménités du lieu. Celui-ci peut faire étape dans des pensions de famille le long du chemin ou dans les villages avoisinants.

Le Napfbergländ étant le parent pauvre des régions qui l'entourent, on voit dans le chemin un instrument d'expansion de l'économie locale et de création d'emplois sur place. Les randonneurs devraient contribuer à la valeur ajoutée du tourisme, essentiellement sous forme de nuitées et en achetant des produits locaux, ce qui devrait produire un effet multiplicateur sur le reste de l'économie de la région.

### **Description brève**

Le Napfbergländ est une région typique des Préalpes suisses dotée d'un paysage attrayant et d'aménités principalement façonnées par l'homme. Le chemin de randonnée frontalier du Napfbergländ est une piste de grande randonnée qui suit la frontière historiquement importante entre les deux cantons de Berne et de Lucerne et met le visiteur en contact avec les aménités de la région. Il tente d'utiliser ces aménités comme moyen de développement économique durable dans une région où les ressources économiques sont par ailleurs limitées.

Le chemin de randonnée frontalier est un concept assez nouveau pour les Suisses. Il existe quelques sentiers de grande randonnée (*strada alta*, *Lötschberg-Südrampe*, etc.), mais qui, jusqu'à présent, ne sont pas liés à des aménités ni dotés d'un label ; il est donc impossible de faire des comparaisons avec eux (ou avec des projets semblables). Si le projet réussit, il prouvera qu'il existe bien des marchés privés des aménités et que tout ne repose pas exclusivement sur le soutien des pouvoirs publics. Le chemin de randonnée frontalier représente une bonne occasion de donner une expression plus concrète au terme « développement économique durable ».

Le paysage culturel de la région de Napfberg, en Suisse, qui est très prisé, constitue un exemple parfait d'aménité rurale. Comme d'autres aménités en Autriche et au Japon étudiées par l'OCDE, l'aménité examinée en Suisse résulte d'une agriculture à petite échelle et à forte intensité de main-d'œuvre pratiquée sur des coteaux présentant une pente modérée à forte. Les habitants de cette région vivent dans de petits villages ou des exploitations agricoles, au milieu de champs cultivés et de forêts. Ce paysage en perpétuelle mutation a été façonné par l'interaction entre l'homme et la nature pendant des générations. Le visiteur qui se rend dans la région de Napfberg y trouve non pas simplement une seule attraction, mais une série de sites naturels et culturels qui forment ensemble une aménité comportant à bien des égards les caractéristiques d'un bien public.

Le projet de chemin de randonnée frontalier, qui a été lancé en 1997, vise essentiellement à diversifier l'économie régionale grâce au tourisme (Blöchlinger, 1998). Mais il vise aussi d'autres objectifs : établir une identité régionale reconnue par la population locale et non locale ; symboliser à la fois les concepts de frontière et de franchissement des frontières ; et amener la population urbaine à soutenir la préservation de la valeur d'aménité que représente le paysage culturel. Dans la mesure où il doit, par la mise en valeur d'un paysage culturel important au niveau national, générer des revenus supplémentaires

pour les ménages ruraux, ce projet peut légitimement être qualifié de stratégie de développement, fondée sur les aménités, des biens publics en zone rurale.

Le projet de chemin de randonnée frontalier constitue une réponse ingénieuse, et qui favorise les mécanismes du marché, au souci de la Suisse de maintenir l'équilibre relatif entre les populations urbaine et rurale et de réduire les excédents agricoles. Cette stratégie tient compte des préoccupations économiques (niveau des revenus des ménages agricoles) aussi bien que des préoccupations sociales (préservation des modes de peuplement ruraux), sans négliger pour autant les questions culturelles (maintien des traditions rurales). Elle présente l'avantage de chercher à compenser la baisse des revenus des ménages agricoles en favorisant le développement de l'activité économique au sein et en dehors du secteur agricole. Son succès dépendra de la mise en œuvre de mesures telles que celles citées plus haut, à savoir un financement accru du projet, la création d'un réseau de soutien, la promotion de la diversification des sources de revenus des ménages agricoles et l'établissement de liens avec le projet Biosphère et, dans l'hypothèse où les signaux du marché seraient insuffisants, le dédommagement direct des pourvoyeurs de l'aménité.

Les politiques mises en œuvre dans le passé par les pouvoirs publics suisses ont protégé la région de Napfberg des tendances économiques et sociales qui ont dévalorisé les paysages culturels dans bon nombre de pays industrialisés. La politique agricole suisse, en particulier, a préservé les revenus des ménages agricoles en soutenant fortement les prix, ralentissant ainsi l'exode rural constaté ailleurs. En outre, la politique d'utilisation des sols a évité que des utilisations concurrentes ne supplantent l'agriculture, préservant ainsi des zones rurales qui, dans d'autres pays, ont été exploitées à des fins résidentielles, commerciales et industrielles. Il en résulte des paysages dont la beauté et le caractère relativement intact sont à la fois extraordinaires et rares.

Les réformes en cours de la politique agricole comme de la politique d'utilisation des sols montrent une volonté de la part des autorités suisses de permettre, avec prudence et de façon limitée, le jeu des mécanismes du marché dans les zones rurales. De même, l'investissement de fonds publics dans des projets de développement rural tels que celui du chemin de randonnée indique qu'elles voient dans le recours à ces mécanismes un moyen de préserver leurs aménités rurales. Mais étant donné que la région de Napfberg présente les caractéristiques d'un bien public et que le recours au marché a des limites (comme nous l'avons vu plus haut), la réglementation du marché des terres et l'octroi de subventions directes aux pourvoyeurs des aménités peuvent encore se justifier jusqu'à un certain point.

La libéralisation des échanges, la restructuration économique et les utilisations concurrentes des espaces ruraux modifieront inévitablement l'équilibre existant entre les activités humaines et la nature si prisée par les Suisses. D'un côté, tous ces mécanismes agissent à l'encontre des efforts accomplis par les autorités pour préserver les aménités rurales. Mais d'un autre côté, ils font du paysage rural suisse un atout de développement encore plus précieux qu'avant. A l'ère où les télécommunications ne cessent de réduire les distances (en particulier dans le secteur tertiaire en pleine expansion), la qualité de vie dans certaines régions comme celle de Napfberg prend encore plus de valeur. Le défi que devra relever la Suisse est d'élaborer des politiques souples et des stratégies innovantes – dont le chemin de randonnée est un exemple – afin d'aider les résidents locaux à s'adapter à ces mécanismes puissants tout en préservant ce qui leur est cher.

Annexe II

**Méthodologie pour les études de cas**

Le but de ces études de cas était d'identifier plusieurs types d'aménités rurales ; ainsi les politiques qui y sont associées, mais aussi de permettre de dégager des principes généraux en faveur des aménités.

Chacune des études de cas a suivi une méthodologie comprenant trois étapes.

- Rapport national : un rapport national doit être rédigé par les autorités nationales, avec l'aide des experts du Secrétariat. Ce rapport décrira l'aménité en question, les mesures de gestion, les politiques associées, les liens avec l'économie de la région, etc.
- Mission d'experts : une équipe internationale d'experts participera avec le Secrétariat à une mission d'étude, au cours de laquelle les experts pourront discuter avec les autorités nationales et locales, procéder à des entretiens, réaliser des inspections sur le terrain, rencontrer des spécialistes locaux, etc.
- Rapport des experts : à l'issue de la mission, chaque expert de l'équipe rédigera son propre rapport à l'issue de la mission.

Cinq pays participent à cette activité et à la rédaction des rapports nationaux correspondants :

- Australie : « Aménités rurales et développement dans les forêts naturels australiens », Par l'Unité des Politiques Rurales, Direction de l'Agriculture, Pêche et Forêts.
- Autriche : « Les paysages traditionnels des régions montagneuses en Autriche » par M. Gerhard Hovorka, Institut fédéral pour les régions défavorisées et montagneuses, Vienne.
- France : « Aménités rurales et développement dans un parc naturel régional », par Mme Anne Stenger et M. Pierre Dupraz, Institut national de la recherche agronomique, France.
- Japon :
  - « Fudo historique et aménités dans la région d'Asuka », par M. Kenji Yoshinaga, Institut national de recherche en économie agricole, Japon.
  - « Aménité des rizières en terrasses (*Tanada*) et mesures de politique pour leur préservation », par M. Motoyuki Goda, Institut national de recherche en économie agricole, Japon.
  - « Aménités : culture traditionnelle du riz et sources thermales à Yufuin », par M. Kentaro Yoshida, Institut national de recherche en économie agricole, Japon.
  - « Aménité d'un village pratiquant la pêche au chalutier à voile », par M. Yasuji Tamaki, ministère de l'Agriculture, des Forêts et des Pêches, et

M. Takayuki Hanya, Laboratoire central de recherche sur les produits de la mer, Japon.

- Suisse : « Le chemin frontalier du Napfbergland », par M. Hansjörg Blöchliger, BSS Economic Consultants.

La liste des experts est la suivante :

- M. Leonard Peter Apedaile, Peer Diagnostics Ltd., pour les cas français et japonais.
- M. David Baldock, Institut des politiques de développement européennes, pour le cas japonais.
- M. Hansjörg Blöchliger, BSS Economic Consultants, pour le cas français.
- M. Jean-Eudes Beuret, Institut national de la recherche agronomique, pour le cas australien.
- M. Ian Hodge, Université de Cambridge, pour le cas autrichien.
- M. Heino von Meyer, Pro Rural Europe, pour le cas autrichien.
- Mme le Professeur Priscilla Salant, Université de l'État de Washington, pour le cas suisse.
- Pr. Otmar Seibert, École technique supérieure de Weihenstephan, pour le cas suisse.
- Pr. Bill Slee, Université d'Aberdeen, pour le cas australien.

### *Annexe III*

## **Atelier sur les aménités**

A l'invitation du gouvernement japonais, la 13<sup>e</sup> session du Groupe du Conseil sur le Développement Rural de l'OCDE a eu lieu au Japon en septembre 1997. A cette occasion, il a également été proposé d'organiser un atelier sur les politiques liées aux aménités à Tokyo, le jour suivant de la session (23 septembre 1997). Cet atelier avait eue objectifs : d'une part, examiner des instruments de politiques susceptibles de servir à la préservation et à la mise en valeur des aménités, et d'autre part échanger des informations sur la vie des aménités et leurs politiques dans les pays Membres de l'OCDE.

Deux secrétariats de l'OCDE et trois experts ont présenté une analyse complète des instruments de politique. Ces intervenants étaient :

- M. David Baldock, Institute for European Environmental Policies : « Vers des directives de politique pour les interventions des pouvoirs publics : réglementation et incitations économiques. »
- M. Jean-Eudes Beuret, consultant de l'OCDE : « Favoriser l'action collective des fournisseurs et bénéficiaires d'aménités : quelles politiques d'appui ? »
- M. Hansjörg Blöchliger, BSS Economic Consultants : « Gouvernance institutionnelle des aménités : spillover territorial et principe d'équivalence fiscale. »
- M. Yukiya Saika, Administrateur de l'OCDE : « Document de problématique sur les instruments de politique en matière d'aménité : rapport récapitulatif des travaux de l'OCDE. »
- Pr. Kazuhiro Ueta, Université de Kyoto : « Mesures de promotion pour une utilisation conservatrice des aménités rurales. »

Les membres suivants du Groupe de l'OCDE ont présenté des aménités importantes dans leur pays et les politiques y afférentes :

- Belgique : M. Jacques Reginster, ministre de la Région Wallonne : « La politique pour les aménités rurales. »
- Canada : Mme. Heather A. Clemenson, Agriculture and Agro-Food Canada, « Aménités naturelles et historiques : la Réserve du Parc National de Kluane et les Sites Historiques Nationaux de la Chilkoot Trail ».
- Finlande : M. Kari Gröhn, ministère de l'Intérieur, Mme Eeva Karjalainen, Institut finlandais de recherches forestières, et M. Risto Matti Niemi, ministère de l'Agriculture et des Forêts : « Utilisation de la nature par les petites entreprises rurales. »
- Grèce : Mme Calliope Pachaki, Centre de Planification et de recherches économiques : « Politique pour les aménités rurales en Grèce. Exemple des activités traditionnelles dans des zones rurales spécifiques. »

- Luxembourg : M. Jean-Pierre Dichter, ministère de l'Agriculture : « Les parcs naturels, une chance pour les aménités rurales. »
- Norvège : Mme Oddny Kjelsen, ministère de l'Agriculture : « Le paysage agricole : Conservation et usage raisonné. »
- Suède : M. Anders Roselius, ministère de l'Industrie et du Commerce : « Valeurs naturelles et culturelles de la campagne : une description de la politique suédoise. »

## Bibliographie

- APEDAILE, L.P. (1997),  
« The Regional Natural Parks Tool in an Amenities Strategy for Rural Development », document OCDE [RDP/WD (97) 14], Paris.
- APEDAILE, L.P. (1998),  
« Japanese Experience with Amenity Strategies for Rural Development », document OCDE [RDP/WD (98) 3], Paris.
- BALDOCK, D. (1997),  
« Towards policy guidelines for intervention by public authorities : regulations and economic incentives », document OCDE [RDP/WD (97) 18], Paris.
- BARJOLLE, D. et MESPLOU, P. (1997),  
« Gestion et promotion des Appellations d'Origine Contrôlées et des Indications Géographiques Protégées Suisse : stratégies des acteurs et rôle des institutions », EPFZ-IER, Zurich.
- BEURET, J.E. (1997),  
« Favoriser l'action collective des fournisseurs et bénéficiaires d'aménités : quelles politiques d'appui ? », document OCDE [RDP/WD (97) 19], Paris.
- BLÖCHLIGER, H.J. (1994a),  
« Cadre d'analyse exploratoire » dans *La contribution des aménités au développement rural*, publication OCDE, Paris.
- BLÖCHLIGER, H.J. (1994b),  
« Principaux résultats de l'étude » dans *La contribution des aménités au développement rural*, publication OCDE, Paris.
- BLÖCHLIGER, H.J. (1997a),  
« Institutional governance of amenities: territorial spillovers and the principle of fiscal equivalence », Document OCDE [RDP/WD (97) 21], Paris.
- BLÖCHLIGER, H.J. (1997b),  
« The System of the French « *Parc Naturel Régional* » a Useful Tool for Amenity Preservation and Rural Economic Development? », document OCDE [RDP/WD (97) 13], Paris.
- BUGGE, H.C. (1996),  
« The Principles of *Polluter-Pays* in Economics and Law » in *Law and Economics of the Environment*, Juridisk Forlag, Oslo.
- CLEMENSON, H.A. (1997),  
« Natural and Historical Amenities : Kluane National Park Reserve and The Chilkoot Trail National Historic Sites », Document de séance n° 6 présenté lors de l'Atelier OCDE sur

- « Politiques pour les aménités rurales » qui s'est tenu le 26 septembre 1997 à Tokyo, Japon.
- COASE, R. (1960),  
« The Problem of Social Cost » dans *The Journal of Law and Economics* 3.
- DICHTER, J.P. (1997),  
« Les parcs naturels, une chance pour les aménités rurales », contribution du Luxembourg présentée lors de l'Atelier OCDE sur « Politiques pour les aménités rurales » qui s'est tenu le 26 septembre 1997 à Tokyo, Japon.
- DIXON, J.A. et SHERMAN, P.B. (1990),  
Economics of Protected Areas, Island Press, Washington DC.
- GLACHANT, M. (1995),  
« Les accords volontaires dans la politique environnementale : une mise en perspective de leur nature et de leur efficacité », dans *Économie et prévisions*, n° 117-118, pp. 49-58, Paris.
- GODA, M. (1997),  
« The Amenity of Terraced Rice Fields (*Tanada*) and Policy Measures for Preservation », document OCDE [RDP/WD (97) 10], Paris.
- GRÖHN, K., KARJALAINEN, E. et NIEMI, R.M. (1997),  
« Utilising Nature in Small-scale Rural Enterprise », Document de séance n° 1 présenté lors de l'Atelier OCDE « Politiques pour les aménités rurales » qui s'est tenu le 26 septembre 1997 à Tokyo, Japon.
- HODGE, I. (1994),  
« Aménités rurales : droits de propriété et mécanismes d'intervention » dans *La contribution des aménités au développement rural*, publication OCDE, Paris.
- HODGE, I. (1997),  
« Amenity Policy, Sustainability and the Maintenance of the Cultural Landscape », document OCDE [RDP/WD (97) 11], Paris.
- HOVORKA, G. (1997),  
« Le paysage culturel des régions de montagne en Autriche », document OCDE [C/RUR (97) 7], Paris.
- JOHANSSON, P.O. (1994),  
« Caractéristiques et évaluations des aménités rurales », dans *La contribution des aménités au développement rural*, publication OCDE, Paris.
- KJELSEN, O (1997),  
« The agricultural landscape – Conservation and sustainable use », contribution de la Norvège présentée lors de l'Atelier OCDE « Politiques pour les aménités rurales » qui s'est tenu le 26 septembre 1997 à Tokyo, Japon.
- MEYER (von), H. (1997),  
« Amenity Based Rural Development – Austrian Mountain Policy: Review and Outlook », document OCDE [RDP/WD (97) 12], Paris.
- OCDE (1994),  
*La contribution des aménités au développement rural*, publication OCDE, Paris.
- OCDE (1996a),  
*Les aménités pour le développement rural – Exemples de politiques*, publication OCDE, Paris.
- OCDE (1996b),  
« Wetland Conservation Case Study: United States – OECD Seminar on Environmental

- Benefit from a Sustainable Agriculture », document OCDE [COM/AGR/ENV/EPOC (96) 122], Paris.
- OCDE (1996c),  
« The Role of Agriculture in Protecting Biological Diversity Case Study: United States – OECD Seminar on Environmental Benefit from a Sustainable Agriculture », document OCDE [COM/AGR/ENV/EPOC (96) 132], Paris.
- OCDE (1997a),  
« Vers des politiques de mise en valeur des aménités rurales », document OCDE [C/RUR (97) 5], Paris.
- OECD (1997b),  
« Issue Paper on Amenity Policy Instruments: a Stock-taking Report of OECD Work », document OCDE [RDP/WD (97) 17], Paris.
- OECD (1997c),  
*Agriculture, pesticides et environnement : quelles politiques ?*, Paris.
- OECD (1997d),  
*Réformer la réglementation environnementale dans les pays de l'OCDE*, Paris.
- PACHAKI, C. (1997),  
« Rural Amenities Policy in Greece Example: Traditional Activities in Specific Rural Areas », Document de séance n° 4 présenté lors de l'Atelier OCDE sur « Politiques pour les aménités rurales » qui s'est tenu le 26 septembre 1997 à Tokyo, Japon.
- REGINSTER, J (1997),  
« La politique pour les aménités rurales », contribution de la Belgique présentée lors de l'Atelier OCDE « Politiques pour les aménités rurales » qui s'est tenu le 26 septembre 1997 à Tokyo, Japon.
- ROSELIUS, A. (1997)  
« Natural and cultural values of the countryside – A description of Swedish Policy », Document de séance n° 2 présenté lors de l'Atelier OCDE « Politiques pour les aménités rurales » qui s'est tenu le 26 septembre 1997 à Tokyo, Japon.
- SCHMID, A.A. (1995),  
« The environment and property rights issues », dans Bromley, D.W. (Ed), *The handbook of environmental economics*, Basil Blackwell Ltd., Cambridge Mass., 705 p.
- STENGER, A. et DUPRAZ, P. (1997),  
« Anémities rurales et développement dans un parc naturel régional », document OCDE [C/RUR (97) 8], Paris
- STÜKI, E. et LEHMANN, B (1996),  
« Les paiements directs, instrument central de la politique agricole suisse », IER-CERME/EPFZ, Château-d'Oex.
- TAMAKI, Y. et HANYA, T. (1997),  
« Sailing Trawl Fishing Village Amenity », document OCDE [RDP/WD (97) 9], Paris.
- UDEHN, L. (1996),  
*The Limits of Public Choice – a sociological critique of the economic theory of politics*, Routledge, Londres.
- UETA, K. (1997),  
« Promotional measures for the conservative utilisation of rural amenities », Document OCDE [RDP/WD (97) 20], Paris.

- YOSHIDA, K. (1997),  
« Amenities : Traditional Rice Farming and Hot Springs in Yufuin », document OCDE [RDP/WD (97) 7], Paris.
- YOSHINAGA, K. (1997),  
« Historical « *Fudo* » and Amenities in the Asuka Region », document OCDE [RDP/WD (97) 8], Paris.

LES ÉDITIONS DE L'OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 PARIS CEDEX 16  
IMPRIMÉ EN FRANCE  
(04 1999 05 2 P) ISBN 92-64-27060-4 – n° 50662