

Financement Durable pour la Conservation en Afrique

POURQUOI NE PAS ESSAYER LES INSTRUMENTS FONDÉS SUR LE JEU DU MARCHÉ?

Par

Alain Lambert

1. Introduction

Bien que quelques efforts aient été entrepris qui prouvent le contraire, la destruction de l'environnement se poursuit à un rythme qui demeure très élevé. Aujourd'hui, non seulement les ressources naturelles s'appauvrissent-elles en raison du déboisement, des incendies, de l'élevage extensif et de la surexploitation, mais aussi l'environnement naturel est en train d'être détruit par une pollution urbaine et industrielle beaucoup plus insidieuse.

Il est donc raisonnable de dire, plus que jamais, que l'environnement a besoin d'être bien géré pour que nous puissions continuer à vivre sur cette planète. Malheureusement, il est moins raisonnable de dire qu'il existe un lien inséparable entre la gestion de l'environnement et le développement durable, en particulier dans le cadre des pays en développement.

En conséquence, il peut s'avérer utile de rappeler aux gestionnaires de l'environnement qu'il existe deux grandes catégories d'outils de gestion de l'environnement. Ces deux catégories ne devraient pas être considérées comme s'excluant mutuellement, mais au contraire comme parfaitement complémentaires.

2. Instruments de gestion dirigée

Les instruments de gestion dirigée sont les outils classiques de protection de l'environnement couramment utilisés. Ceci englobe l'établissement d'un cadre juridique convenable et efficace, les instruments de gestion dirigée classiques bien connus pour assurer la mise en vigueur du cadre juridique, l'octroi de licences environnementales et le suivi pour contrôler de près certains paramètres importants et, finalement, un exercice de zonage.

On doit reconnaître que, à ce jour, ces outils ont exercé une incidence limitée sur le terrain. Dans bien des endroits, l'absence d'engagement politique à l'égard de la protection de l'environnement est le principal problème. Mais il y a beaucoup d'autres raisons à cette incidence limitée. L'une est la grave insuffisance des compétences techniques nécessaires pour faire usage de ces outils complexes. Une autre raison est le caractère inapproprié, non pas de l'outil même, mais de la manière dont il est utilisé. Le suivi centralisé ne sera jamais efficace dans des régions vastes et reculées. Une législation de l'environnement vague est inutile pour le ministère public. Ce dernier est également limité dans les jugements qu'il peut prononcer en raison de l'insuffisance considérable d'instruments et de connaissances scientifiques qui puissent fournir des preuves irréfutables. Une poignée de gendarmes

sous-équipés pour assurer la protection de l'environnement, bien qu'ils soient motivés et courageux, ne sera jamais en mesure de faire face à la situation. Un exercice de zonage écologique/économique du sommet à la base ne persuadera jamais les communautés locales de s'y conformer.

Les instruments de gestion dirigée se sont révélés être un très gros consommateur de ressources humaines qualifiées, ressources qui en réalité manquent le plus dans bien des régions. Ils nécessitent aussi des institutions très solides et bien organisées. Enfin, il n'y a aucun doute qu'ils réclameront des ressources financières énormes, ce qui constitue un autre problème dans tous les pays ou régions en développement. Les besoins d'information de ces outils sont complètement disproportionnés avec les capacités locales. Les ressources locales sont rares.

Qui va financer tout cela quand ou si les bailleurs internationaux s'en vont ?

Un moyen de réduire le coût de ces instruments pourrait être de décentraliser les activités de gestion dirigée et de suivi et de travailler sous une forme beaucoup plus participative et intégrée. Mais l'expérience a montré que cette méthode de travail est réellement difficile et qu'elle requiert beaucoup de temps pour être instaurée.

Nous ne voulons pas dire que ces instruments ne sont pas nécessaires. Ils le sont. Mais ils ne sont pas une panacée et peut-être ont-ils dominé un peu trop la scène, cachant d'autres outils éventuellement intéressants et efficaces. Nous ne voulons pas dire non plus que cette situation est typique des pays en développement. Les instruments de gestion dirigée prédominent aussi en Europe, aux Etats-Unis et au Japon. Mais la situation est en train d'évoluer, si possible vers une approche plus équilibrée.

3. Instruments fondés sur le jeu du marché

Les instruments fondés sur le jeu du marché sont une génération (relativement) nouvelle d'instruments de gestion de l'environnement, qui est apparue aux Etats-Unis et en Europe dans les années 70. Au début, ces instruments ont suscité de vives préoccupations et controverses chez les spécialistes de l'environnement. Les écologistes traditionnels craignaient que la scène économique n'envahisse le domaine de l'environnement. Les économistes traditionnels étaient inquiets à l'idée d'apprécier la valeur de biens communs comme l'air, l'eau, et même des biens immatériels comme le paysage etc.

Depuis lors, une évolution lente mais continue s'est poursuivie. Le nombre de demandes d'instruments fondés sur le jeu du marché a augmenté ainsi que le type d'instruments. Le premier à apparaître a consisté en simples redevances (sur l'eau) et subventions. Aujourd'hui, il existe un éventail complet d'instruments bien conçus et adaptés à la réalité moderne.

Dans la majorité des pays, cette fonction primaire consiste toujours à recueillir des fonds pour les budgets publics. C'est un principe à la fois bon et mauvais. Mauvais si les fonds recueillis servent à financer des activités qui ne sont pas en rapport avec la protection de l'environnement et la lutte contre la pollution. En effet, les fonds ainsi recueillis pourraient servir d'incitation perverse pour des institutions de mobilisation de fonds : plus il y a de pollution et plus elles peuvent recueillir des fonds pour un département quelconque.

Ce principe peut être très bon si les fonds servent à soutenir les besoins financiers énormes requis pour utiliser des instruments de gestion dirigée. Une des faiblesses de ces instruments est qu'ils sont très coûteux mais ne produisent aucun revenu. Les instruments fondés sur le jeu du marché sont idéals pour compléter les instruments de gestion dirigée à cet égard.

Si les fonds sont utilisés pour des activités de renforcement institutionnel, de formation, pour l'amélioration du suivi, etc., le raisonnement logique est alors le suivant : plus il y a de pollution et plus nous disposons de fonds pour lutter efficacement contre cette pollution. Les fonds recueillis par les instruments fondés sur le jeu du marché pourraient aussi servir à subventionner des initiatives propices

à la protection de l'environnement. Mais ces instruments ne devraient pas être vus comme de simples instruments de collecte de fonds. Ces instruments sont capables d'entraîner des changements de comportement et de motiver les industriels à ne pas se limiter simplement aux conditions minimums de lutte contre la pollution de l'environnement imposées par la loi.

Les instruments économiques ont aussi un rôle à jouer pour favoriser le développement durable (PNUE, 1997). Ils aident à internaliser les coûts environnementaux et à promouvoir des politiques de prix de revient complet, ce qui est le point de départ de tout développement durable. Un autre rôle des instruments économiques est l'emploi des fonds recueillis à des fins d'investissement dans des projets socio-économiques, de restauration de zones appauvries, de formation, de reboisement des bassins versants, de conservation des sols, etc.

Naturellement, les instruments fondés sur le jeu du marché doivent être bien réglementés pour être efficaces. Ceci n'est pas facile et nécessite l'intervention d'un grand nombre de ressources humaines fort qualifiées, telles que des avocats, des économistes et des experts en évaluation économique de l'environnement. Ces instruments n'ont pas d'utilité sans l'établissement d'un ensemble de réglementations judicieuses et d'un système juridique efficace. Mais une fois que ces réglementations et ce système sont en place, les instruments fondés sur le jeu du marché sont censés s'appliquer plus ou moins automatiquement. Etant donné qu'ils fonctionnent à l'aide d'incitations et non par contrainte, les instruments fondés sur le jeu du marché ont tendance à nécessiter moins de ressources humaines et de capacités institutionnelles.

Il ne faut pas en conclure qu'il n'est pas nécessaire de procéder à des activités de suivi et de contrôle, mais certainement à une beaucoup moindre échelle que pour les instruments de gestion dirigée. En outre, il ne devrait pas être nécessaire de créer de nouvelles institutions à cette fin. Il suffira d'utiliser et de renforcer davantage celles qui existent déjà. Les institutions de vulgarisation rurale et la police environnementale de l'Etat pourraient jouer un rôle de premier plan à cet effet. A condition que cela n'entraîne pas beaucoup de tâches et de responsabilités supplémentaires sans apporter d'avantage financier, les municipalités pourraient devenir des acteurs qui joueront un rôle principal dans ce processus.

3.1 Typologie et définition des instruments fondés sur le jeu du marché les plus courants (OCDE, 1998)

Taxes d'émission: paiement direct calculé en fonction de l'estimation de la qualité et de la quantité d'un polluant.

Redevances d'utilisation: paiement du coût de services collectifs. Par exemple, les redevances sur l'enlèvement et le traitement de déchets solides, les redevances sur les eaux usées, les redevances sur les déchets dangereux, les redevances sur les émissions sonores des avions, les redevances sur la pollution de l'air, etc. (lutte contre la pollution). Lorsque ces redevances sont utilisées pour la gestion des ressources naturelles, elles sont habituellement appelées redevances d'utilisation. A titre d'exemple, on peut citer les droits d'accès aux parcs nationaux, les permis de chasse ou de pêche.

Taxes sur les produits: ces taxes sont appliquées aux produits qui entraînent de la pollution, soit lorsqu'ils sont fabriqués, soit lorsqu'ils sont utilisés ou jetés (engrais, batteries, pesticides). Le but de ces taxes est d'imposer un prix réel au produit qui couvre l'enlèvement, l'évacuation et le traitement du produit.

Taxes pour la gestion des ressources naturelles : elles représentent un paiement pour l'utilisation de ces ressources. Elles sont parfois aussi appelées Royalties.

Permis, droits et contingents négociables (échangeables, transférables) : aussi appelés échange de certificats d'émission. Cet échange de certificats repose sur le principe que toute augmentation d'émission ou de l'utilisation des ressources naturelles doit être compensée par une diminution d'une quantité équivalente, ou parfois plus importante. Deux grands types de permis négociables sont à l'heure actuelle en application : les permis reposant sur des crédits de réduction d'émission et les permis reposant sur des allocations *ex ante* ("échange et taux plafond"). La catégorie des crédits de réduction d'émission adopte un scénario qui utilise comme point de référence l'activité commerciale habituelle et la compare avec la performance réelle. Si l'émetteur de pollution obtient de meilleurs résultats que le point de référence prévu, il obtient un "crédit". Ce crédit peut être soit utilisé par l'émetteur même, soit être vendu à un autre émetteur dont les émissions sont supérieures à la base de référence acceptable. L'**approche échange et taux plafond** fixe une limite générale d'émission et d'utilisation (taux plafond) et exige que tous les émetteurs acquièrent une part de ce total avant de pouvoir produire des émissions. Les parts peuvent être données gratuitement par une agence environnementale ou être vendues aux enchères. Leurs détenteurs peuvent soit les utiliser, soit les conserver pour un usage ultérieur ou encore les échanger.

Système de dépôt-remboursement : paiement effectué lors de l'achat d'un produit. Le paiement (dépôt) est remboursé en partie ou en totalité lorsque le produit est retourné au fournisseur ou à une installation de recyclage spécialisée.

Taxe d'inobservation : imposée par le droit civil aux pollueurs qui ne se conforment pas aux conditions et réglementations concernant la protection de l'environnement ou la gestion des ressources naturelles. Ces taxes peuvent être proportionnelles à des variables sélectionnées, comme les dégâts causés par l'inobservation de ces conditions et réglementations, les profits liés au coût réduit pour inobservation, etc.

Garanties d'exécution : utilisées pour assurer que les émetteurs ou utilisateurs se conforment aux conditions de protection de l'environnement ou des ressources naturelles ; les pollueurs ou utilisateurs peuvent être tenus de verser un dépôt sous la forme d'une garantie. Cette garantie est remboursée lorsque les conditions ont été satisfaites.

Versement d'indemnité : versement effectué en vertu du droit civil pour compenser les dégâts causés par une activité polluante. Ces versements sont effectués aux victimes ou au gouvernement. Cette méthode peut être appliquée dans le cadre de règles d'indemnité spécifiques et de plans de compensation, ou encore de fonds de compensation financés par des contributions versées par des pollueurs éventuels (fonds pour marées noires, fonds pour pollution chimique).

Aides financières : toute forme de soutien financier explicite aux pollueurs ou utilisateurs de ressources naturelles, par exemple des subventions, des prêts à taux réduit, des exonérations fiscales, l'amortissement accéléré, etc. pour la protection de l'environnement.

Cette liste n'est naturellement pas exhaustive et des instruments spécifiques qui répondent mieux aux besoins d'une réalité spécifique (déboisement, incendies, pêche ou chasse excessive...) pourraient être créés.

Les tableaux 1 et 2 ci-après vous procurent un exemple d'instruments économiques utilisés dans certains pays de l'OCDE.

Tableau 1. Aperçu général de l'utilisation d'instruments économiques pour la gestion des ressources naturelles dans certains pays de l'OCDE

PAYS	Qualité de l'eau	Pêche	Foresterie	Zones humides	Terres/sols
Australie	•	•			
Autriche	•		•		•
Canada		•			
Canada (Québec)		•	•	•	•
République tchèque	•		•		•
Danemark	•		•	•	•
Finlande		•	•		•
France	•		•		•
Allemagne	•				
Grèce	•				•
Hongrie	•	•	•		•
Islande		•	•		•
Italie	•				
Japon	•				
Corée			•		
Mexique	•				
Pays-Bas	•	•	•		•
Pologne	•		•		
Suède	•	•	•	•	•
Suisse			•	•	•
Royaume-Uni	•		•	•	•
Etats-Unis		•		•	•

Adapté du document OCDE ENV/EPOC/GEE (98) 35/REV1/FINAL

Tableau 2. Aperçu général de l'utilisation d'instruments économiques pour la lutte contre la pollution dans certains pays de l'OCDE

PAYS	Taxes	Permis négociables	Système dépôt/ Remboursement	Taxes d'inobservation	Garanties d'exécution	Versements d'indemnité	Aides financières
Australie	•	•	•		•	•	
Autriche	•		•			•	
Belgique	•						
Canada (Québec)	•		•		•	•	•
République tchèque	•		•	•			•
Danemark	•	•	•			•	•
Finlande	•		•			•	•
France	•	•					•
Allemagne	•					•	
Grèce	•			•			•
Hongrie	•		•	•			
Islande	•		•				
Italie	•		•				
Japon	•					•	•
Corée	•		•	•			
Mexique	•		•				
Pays-Bas	•		•				•
Norvège	•		•	•			•
Pologne	•	•	•	•			•
Suède	•		•	•		•	•
Suisse	•	•					•
Turquie	•		•	•		•	•
États-Unis	•	•	•		•	•	•

Adapté du document OCDE ENV/EPOC/GEEI(98)35/REV1/FINAL

Il est beaucoup plus difficile de recueillir des données sur les instruments économiques utilisés dans les pays en développement. Dans bon nombre de ces pays, ces instruments en sont encore à un stade embryonnaire. Dans bien des cas, ils sont perçus comme anti-sociaux et affectant principalement les pauvres. On peut citer à titre d'exemple les redevances sur la consommation d'eau et d'électricité. Mais c'est une fausse perception. Les redevances sur l'eau frappent beaucoup plus les gros consommateurs d'eau, qui sont riches, que les consommateurs pauvres. Il en est de même pour les redevances qui s'appliquent à l'énergie. Le problème réside dans le fait que les fonds prélevés en

taxant les gros consommateurs ne sont pas employés à financer des activités ou projets de développement durable et d'allégement de la pauvreté.

Une autre plainte concernant les instruments économiques de gestion de l'environnement porte sur le fait qu'ils affectent la concurrence des industries. Il s'agit là davantage d'un problème politique. Toute forme de développement devra-t-elle être autorisée sous le prétexte que le développement économique est au-dessus de tout ? Si nous continuons à "développer" comme nous le faisons actuellement, il risque bien de n'y avoir aucun développement à l'avenir !

D'un autre côté, des mécanismes qui puissent compenser le coût économique de la protection de l'environnement sont nécessaires. En d'autres termes, il devrait exister des incitations au bon comportement.

Bibliographie

OCDE, Instruments économiques de lutte contre la pollution et de gestion des ressources naturelles dans les pays de l'OCDE : enquête ; doc. OCDE ENV/EPOC/GEEI(98)REV1/FINAL, 16 octobre 1999.

PNUE, L'application d'instruments économiques dans les politiques de protection de l'environnement au Brésil, en Chine et Corée du Sud : rapport de synthèse. PNUE, unité de l'économie, du commerce et de l'environnement, 1997.