

## **GT1. Développement des ressources naturelles**

**22-24 août, 2013. San José, Costa Rica**

# **Capital naturel et croissance économique: leçons politiques du cas du Costa Rica**

*Carlos Manuel Rodríguez*

Jamais auparavant, dans l'histoire de nos pays, nous n'avons eu autant de connaissances sur notre milieu naturel, autant d'institutions visant la durabilité et la recherche, autant de normes environnementales, d'organisations, de professionnels et fait autant d'efforts pour protéger l'environnement. Il y a vraiment quelque chose qui ne va pas. L'ironie c'est que les gouvernements du Monde ont accepté et prêchent le discours de la durabilité mais peu d'avances concrètes et durables montrent un changement de direction pour le problème de la destruction de notre environnement naturel. Habituellement, nous simplifions les défis environnementaux autour du changement climatique, mais les scientifiques, d'après une information très récente, nous indiquent qu'il existe des problèmes plus sérieux et plus importants encore. La perte de biodiversité, la pollution avec des substances organiques persistantes et la dégradation et désertification du sol ont dépassé les limites naturelles acceptables et leur restauration ou leur veille exige des connaissances et des ressources qui n'existent peut être pas ou qui ne sont pas à la portée. Nous pouvons quand même tirer des leçons positives en ce qui concerne la veille de la dégradation de la couche d'ozone, un problème pour lequel les actions systématiques et coordonnées globalement donnent des résultats positifs.

L'état de l'environnement est le produit direct du modèle de développement, mais plus particulièrement des patrons de consommation et de production, qui répondent exclusivement à des buts politiques de croissance économique où la variable de durabilité est toujours un élément axiologique sans implications concrètes dans les politiques publiques ou d'actions au-delà des échelles inférieures sans influence dans le besoin de réformes structurales. Ces patrons de consommation et de production ont été centrés sur une économie de combustibles fossiles et fabrication de biens jetables. Il faut ajouter à cela le fait que la population globale de 7 milliards de personnes va peut être se stabiliser autour des 9 milliards, avec en plus le problème que toutes ces personnes-là cherchent à vivre suivant le modèle occidental, qui est l'élément énoncé précédemment. Si des pays comme la Chine et l'Inde continuent à faire un effort de croissance économique accélérée, d'ici quelques décennies il n'y aura plus suffisamment de pétrole, d'aluminium, de bois, de papier, de fer et d'eau, pour satisfaire cette demande de ressources d'une société consommatrice et peu efficace pour l'élaboration et le recyclage des matériaux.

Les buts politiques à niveau global visent principalement à la croissance économique, donc à la structuration de l'appareil de gouvernement conçu à cette fin. Si la politique publique économique et les institutions de l'État sont conçues de la sorte, il n'est pas à s'étonner qu'elles n'aient pas réussi à faire des avancées substantielles pour la durabilité depuis Rio92 et jusqu'à maintenant. Je crois sans aucun doute, que ce que nous demandons a pour objectif d'atteindre les buts de la durabilité, nous devons comprendre les réformes structurelles qu'il faut promouvoir, afin de changer les processus de décision dans la formulation de politiques publiques, des agences et des ministères de l'État, tenant compte surtout du besoin d'incorporer tous les coûts indirects ou les externalités négatives, provoquées par lesdits patrons de consommation et de production.

L'erreur principale est de type conceptuel quand elle considère que la solution aux problèmes environnementaux est de créer des institutions du type environnemental avec une vision sectorielle. C'est ainsi que dans notre région le patron commun est d'avoir créé pendant les dix dernières années, des Ministères de l'Environnement avec des buts et des objectifs clairs et précis, en croyant que ce Ministère-là a la force et la solidité nécessaires pour résoudre les problèmes environnementaux identifiés. Aujourd'hui, plus de dix ou vingt ans après la création de ces institutions environnementales, nous voyons que les objectifs n'ont pas été atteints, puisque la dégradation de l'environnement est le produit direct du modèle de développement décrit plus haut, qui entraîne une série de coûts indirects (environnementaux et sociaux) qui ne sont pas mis en évidence par le marché, source d'information des politiques pour leur prise de décisions. Seulement si l'on comprend leur nature transversale et si on l'attaque horizontalement, comme une partie essentielle de la politique de développement avec une meilleure comptabilité nationale où toutes les externalités positives et négatives seront clairement quantifiées et internalisées nous pourrons créer les conditions nécessaires qui permettront une avance substantielle et peut être durable.

L'expérience nous montre donc qu'il est important de comprendre deux choses. L'une que les institutions chargées de l'environnement créées per se, n'ont pas atteint les buts et les objectifs par manque d'une approche et de rangs transversaux qui d'un côté exercent un rôle politique recteur, qui fait que toutes les institutions ayant des responsabilités quant à l'utilisation et à la gestion d'une ressource naturelle -comme les ministères de l'agriculture, de l'énergie, des mines, des eaux, de la pêche, de la science et de la technologie- répondent de manière coordonnée et cohérente à ce rôle recteur. D'autre part, les marchés n'ont pas été efficaces, parce qu'ils n'ont pas reflété les coûts indirects associés à l'utilisation des ressources naturelles. Les activités productives ont donc lieu dans un contexte où les sols s'érodent, les bois se déboisent, la pêche se perd et les coûts indirects (environnementaux et sociaux) de ces patrons productifs, ne sont pas pris en charge par les agents économiques mais sont socialisés. Dans nos pays, le fait de maintenir un système de subsides pour l'environnement pervers rend la situation encore plus grave. Dans ce sens nous exemptons d'impôts et nous acceptons des avantages économiques pour des activités qui sont extrêmement nuisibles à l'environnement. Nous pouvons citer comme exemple le subside au combustible de la flotte de pêche nationale ou l'exemption d'impôts à l'abattage d'arbres. Avec ces subsides, nous avons favorisé des activités économiques qui se sont avérées irrationnelles et insoutenables. Au niveau global nous voyons comment cela se répand au niveau du commerce international, qui protège certains secteurs et marchés pour le libre et juste accès des consommateurs, ce qui produit des impacts environnementaux dans des pays en voie de développement.

Actuellement, dans un milieu global et avec une économie mondiale aussi vaste et développée, il est possible que les coûts environnementaux indirects dépassent largement les coûts directs (bénéfiques) de bien des activités humaines. C'est pourquoi, le maintien d'une comptabilité qui ne reconnaît pas ces coûts environnementaux, crée des distorsions dans le marché qui "ne nous dit pas toute la vérité" sur notre comportement économique, et qui guide et donne de mauvais signaux aux décideurs et aux planificateurs de la politique publique économique, dans le mauvais sens. Pour que les marchés agissent de manière satisfaisante et que les acteurs économiques prennent les bonnes décisions, les marchés doivent nous fournir des informations vraies et complètes, qui incluent le coût total des produits et des services qui sont commercialisés dans ledit marché. Dans ce sens, quand on fait une évaluation ou que l'on mesure le comportement de l'économie d'un pays, on évalue toutes les activités qui interviennent

dans la production des biens et dans la prestation de services, mais on ne soustrait pas les coûts environnementaux et sociaux produits de manière indirecte.

Si les déficiences institutionnelles et celles du marché ne sont pas corrigées, les efforts faits pour renverser la haute détérioration de notre environnement naturel, n'auront pas de succès à l'échelle et avec l'impact que la communauté scientifique recommande instamment. Plus que jamais, nous avons besoin d'un leadership politique qui puisse voir "la scène au sens large" et comprendre le rapport entre l'économie et les services environnementaux. Comme les principaux décideurs et ceux qui formulent les politiques publiques sont des économistes, il nous faut que ceux-ci pensent comme des écologistes. Nous ne pouvons plus faire confiance à la main invisible du marché qui a montré qu'elle est aveugle et autiste, ou à la création d'institutions environnementales faibles, dans des eaux institutionnelles turbulentes et dangereuses.

Dans ce contexte, le développement d'une amélioration institutionnelle et des actions pour le perfectionnement du marché sont urgentes et nécessaires. Nous ne pouvons pas attendre que l'impact d'un système de payement pour services environnementaux (PSE) réussisse, s'il n'est pas accompagné de réformes institutionnelles sérieuses et viables politiquement, qui cherchent à s'occuper des problèmes et des défaillances évoqués plus haut. Je suis préoccupé par le développement des efforts pour mettre en place les mécanismes de PSE, sans comprendre le défi institutionnel et économique implicite. Dans ce sens, il est vraiment important de comprendre que le PSE constitue un mécanisme de politique environnementale parmi plusieurs options, pour la mise en place d'une politique environnementale préétablie. S'il n'existe pas de politiques claires à long terme, avec du consensus et une vision large, il c'est une illusion de croire qu'un système de PSE donnera les résultats attendus, ou ceux atteints dans d'autres latitudes. Le PSE est donc un moyen mais pas le but. Le but peut être de réduire le déboisement et de conserver la biodiversité, et le PSE sera l'instrument pour l'atteindre.

### **Le défi institutionnel**

Comme je l'ai déjà dit, une bonne conception institutionnelle de l'environnemental, est la base du succès des politiques et des instruments pour une solution environnementale à long terme et à l'échelle souhaitée (les objectifs doivent être nationaux et non sous- nationaux, répondant à des engagements internationaux, avec une vision de durabilité). Dans le cas contraire, les instruments ont peu de succès et leur impact est réduit. C'est pourquoi le cadre institutionnel, le processus évolutif-institutionnel, les leçons apprises, le processus de construction de compétences, la clarté politique dans le processus d'évolution institutionnelle, la souplesse pour corriger les erreurs et voir les réussites, la volonté politique et le leadership des secteurs intéressés, le support social, sont autant d'éléments qui doivent être présents pour que les instruments de la politique économique réussissent.

Aux fins de l'intérêt de cette publication, il est très important de dire que s'il n'y a pas d'institutions environnementales (Ministères) conçues et structurées sur une base opérationnelle et de gestion environnementale, fondées sur l'administration, la gestion, la conservation et l'utilisation rationnelle des ressources naturelles renouvelables, on ne pourra pas atteindre les buts du pays en ce qui concerne l'environnement et les PSE ne produiront pas les effets recherchés. C'est pourquoi les Ministères de l'Environnement doivent avoir la responsabilité directe de la gestion, l'utilisation, le profit et la conservation des ressources forestières, celles de la biodiversité, des eaux, des aires protégées et la veille de la pollution, ou bien avoir la responsabilité politique de la supervision et la direction des agences décentralisées ou autonomes, au-dessus de tout autre Ministère, chargées des sujets mentionnés. Tout cela comme une partie d'une politique supérieure et à long terme, qui cherche et encourage des actions de changements structuraux, pour tourner nos économies vers des patrons faibles en carbone ou des économies vertes, telles que l'on vient de le dire. D'autre part, les Ministères de l'Environnement doivent avoir une claire détermination légale d'exercer la direction politique environnementale, soit le processus où le Ministre de l'Environnement est le fonctionnaire public supérieur, et directement responsable de créer le leadership et le dialogue politique, en vue de la détermination et la définition de la politique de l'environnement et du développement durable, avec des dynamiques positives de coordination et de complémentarité conceptuelle, avec les ministères chargés de la santé publique, les transports, l'énergie, les mines l'agriculture et la science et la technologie, comme minimum.

## **Le défi économique**

Le changement vers une économie fondée sur des sources d'énergie renouvelables, un système de transports diversifié, avec une production de biens matériels réutilisables et recyclables est impératif et urgent. Et cela peut être fait, puisque nous avons les ressources financières au niveau global et le développement technologique à notre portée. Mais nous devons d'abord comprendre le défi économique que cela implique. Comme nous l'avons déjà dit, il existe des erreurs graves dans le marché qui ne nous comptabilise pas les coûts indirects de ce système productif contemporain, dans lequel les coûts environnementaux et les stimuli et encouragements pour certains secteurs ne sont pas comptabilisés, de telle sorte que le marché «ne nous dit pas toute la vérité». Si le marché pouvait nous dire «la vérité réelle», on pourrait éviter de marcher aveuglément sur un système comptable, qui nous conduira à la banqueroute environnementale. Dans ce sens, si les sociétés marxistes ont fait faillite se sont effondrées parce que le marché ne leur a pas dit la vérité économique, les sociétés capitalistes peuvent s'effondrer elles aussi, si le marché ne nous dit pas la vérité écologique. Un système économique de marché qui ignore les coûts indirects dans l'attribution de valeurs et de prix est irrationnel, inefficace et autodestructif. Cela a été dit par un grand nombre d'économistes et de scientifiques, mais celui qui a le plus fort impact politique est Sir Nicolas Stern quand il parle du système de prix du combustible fossile. Il dit que le fait de ne pas inclure le coût global du changement climatique est «une erreur du marché à l'échelle la plus grande connue par le monde».

### **Le paiement pour services environnementaux comme processus politique pour confronter les défis institutionnels et économiques.**

Compte tenu du défi économique, institutionnel, dans un monde avec de gros problèmes d'utilisation et d'accès rationnel aux ressources naturelles, avec des défis sociaux et de distribution de la richesse, des expériences et des actions positives doivent nous orienter vers la mise en marche de solutions visant les patrons de consommation et de production, qui répondent à la vision de durabilité, dans un contexte économique vert ou avec peu d'émissions de carbone. C'est là où l'on voit le grand potentiel des mécanismes de PSE. Pour pouvoir le capitaliser il faut comprendre les règles suivantes.

- a) Le transfert d'expériences doit se poser comme un processus de création de compétences: c n'est pas une simple réunion d'efforts individuels.

Les questions d'évaluation et les instruments économiques pour veiller aux besoins de ressources de l'agenda de développement durable, ont différentes formes d'abordage, suivant les objectifs concrets que l'on vise. Il existe plusieurs niveaux de définition pour les politiques nationales de mobilisation de ressources vers le secteur forestier et environnemental en général, mais il est clair que plusieurs étapes avec un haut contenu conceptuel et méthodologique (par exemple l'évaluation économique des biens et des services environnementaux) alors que d'autres concernent la création de compétences pour la conception et l'opération des schémas qui seront déterminés. Au niveau international, il y a plus d'avances dans le premier aspect et quant aux expériences de mise en place il y a eu relativement peu d'avances ou bien elles sont inconnues.

Par conséquent, et comme le cas du Costa Rica est fondé sur l'expérience de plusieurs années de politiques publiques liées à l'utilisation de différents outils économiques, qui a fait réaliser des ajustements de l'évaluation, du recouvrement et de la redistribution des revenus, le premier élément méthodologique qui est évident, c'est que le transfert d'expériences dans ce domaine doit être vu comme un processus de compétences nationales (ce qui ne signifie pas nécessairement une vision exclusivement publique), pour la conception, la mise en place et l'évaluation de politiques en matière de mobilisation de ressources financières. Le sujet est complexe et par conséquent son abordage doit répondre à cette même complexité. C'est là où, avec une vision critique, nous voyons comment la plupart des initiatives, surtout celles du GEF et des organismes des Nations Unies, développent des projets de PSE sans la construction de compétences et d'amélioration de la politique publique.

- b) Le Programme de Paiements pour Services Environnementaux est le produit de l'ensemble d'expériences de politique et de compétence institutionnelle et reste toujours en cours d'amélioration.

De par sa conception, le Programme de Paiements pour Services Environnementaux est plus complexe qu'un mécanisme unique ou qu'un instrument économique, car en plus des définitions légales qui reconnaissent au moins quatre services environnementaux génériques, comme on le verra plus loin, il s'est produit dans la pratique des modalités différentes, en vue de leur reconnaissance. Le paiement de chacune des modalités a des particularités. Le système compte aussi sur des actions de facilitation de crédit, principalement pour le secteur forestier. D'autre part, l'expérience du pays s'est concentrée sur la reconnaissance de la fixation du carbone et petit à petit, on entre dans les sujets concernant l'eau, la biodiversité et la beauté du paysage. Les modalités que l'on commence à identifier et à développer au niveau pilote (services agro-forestiers, agro-silvo-pâturages, gestion intégrale de fermes et d'autres similaires), font partie de ce que l'on a appelé la "deuxième génération" des services environnementaux dans le Costa Rica, qui ont des buts de gestion intégrale des ressources naturelles, et non seulement de reconnaissance de services environnementaux et d'encouragement du développement rural et lutte contre la pauvreté.

L'évolution du système a exigé de passer par une série d'étapes de construction juridique, conceptuelle et opérationnelle qui peuvent être fondamentales pour atteindre la phase de "maturité", exigée pour la mise en place d'un programme pour services environnementaux. C'est à dire qu'il faudra analyser la pertinence de forcer des étapes, pour les respecter les règles à un rythme plus accéléré, ou bien ignorer quelques unes. Cela va dépendre des caractéristiques de chaque réalité.

Le supposé de cette conception a trait au besoin de compter sur un mécanisme qui ait la souplesse nécessaire pour s'adapter aux circonstances environnementales, politiques, culturelles et économiques qui sont changeantes et varient suivant chaque réalité.

- c) Elle doit être le produit d'une construction collective, qui tienne compte des inquiétudes, des forces et des intérêts d'un grand nombre d'acteurs, gouvernementaux autant que non gouvernementaux.

Les processus de construction de compétences exigent une identification claire des acteurs dans leurs différents rôles et responsabilités. La participation active de tous les acteurs et secteurs concernés, depuis les étapes de la conception du modèle, est fondamentale pour créer, d'une part les conditions qui favoriseront la mise en place des actions concrètes, et en plus pour que les futurs gérants des différentes phases profitent du processus d'apprentissage.

Parfois, et suivant la complexité institutionnelle de chaque pays, on prévoit de convoquer des acteurs du secteur publique et du privé, qui doivent participer à la création d'une vision commune, unitaire et intégrale, de ce que l'on cherche, avec une claire conscience des responsabilités politiques, légales et opérationnelles de chacune d'elles.

La conciliation des intérêts depuis les premières étapes de la conception du modèle est l'élément central pour garantir la postérieure viabilité des actions tendant à leur mise en place. Le travail des équipes de consultants doit s'orienter principalement vers l'apport d'outils techniques et méthodologiques, faciliter les processus de définition nationale et apporter des éléments substantifs si nécessaire. La définition des priorités et des objectifs politiques doit être toujours l'espace propre des équipes nationales.

- d) Elle doit articuler des efforts autour d'une vision et d'une stratégie uniques (Politique d'État).

L'identification des instruments économiques pour promouvoir le respect des objectifs de type environnemental, social ou économique (développement durable) doit correspondre à une politique d'état garantissant entre autres, la durabilité à long terme dans les trois dimensions. Par conséquent, ces objectifs doivent être en rapport avec les définitions nationales et globales des pays (Plans Nationaux et

Sectoriels de Développement), qui doivent dans certains cas s'articuler avec des politiques d'autres secteurs économiques importants (politiques agricoles, compétitivité, développement social, etc.). Les intérêts doivent se concilier puisque il faut prendre des décisions sur la distribution ou la redistribution des ressources d'investissement public (qui éventuellement peu conduite à une concurrence pour obtenir les fonds publics), jusqu'à disposer des mécanismes de marché permettant que les forces économiques agissent comme un agent de régulation desdites transactions. À mesure que ces instruments seront consolidés, les besoins d'investissements ou d'intervention publique seront moins nécessaires.

D'autre part, en vertu de l'articulation nécessaire entre les politiques nationales, qui au fond suivent des objectifs de développement national (amélioration de la qualité de vie du citoyen) il faut qu'il y ait une articulation sur deux dimensions: a) entre les politiques nationales et l'agenda international et ses branches (conventions, politiques régionales, projets internationaux) et b) entre celle-là et les efforts nationaux au niveau particulier en cours, promus ou en tout cas acceptés par les politiques nationales (études, projets pilote d'évaluation, recouvrement et paiement ou rétribution, en rapport avec d'autres efforts dans le domaine de la politique initialement identifiés: aires protégées, bois, biodiversité, ressources hydriques, etc. Tout cela afin de garantir l'utilisation des ressources la plus efficace, du point de vue financier autant qu'institutionnel, car elles impliquent toujours un coût.

Il correspond de reconnaître la validité et l'utilité limitées d'exercices variés tant en matière d'évaluation comme de recouvrement et de paiement pour des services environnementaux, quand le potentiel pour faire des apports a la création de politiques et/ ou des mécanismes a portée nationale est limité entre autres, a) par leur portée géographique, b) par les particularités du marché, c) par la nature du service environnemental en question ou d) par le coût économique de la solution. Pourtant ce sera toujours une matière première importante comme repère pour certains éléments de la décision politique que l'on veut adopter, mais pas nécessairement suffisants en soi.

- e) La définition d'une politique et le système de financement qui s'en suit doit tenir compte d'une large gamme d'éléments qui dans leur ensemble donneront des résultats intégraux: (juridiques, politiques, institutionnels, culturels, sociaux, économiques, etc.)

En même temps que ce qui précède, dans les différents niveaux de la planification d'une politique nationale dans le domaine, il sera nécessaire d'incorporer des éléments d'analyse qui permettent d'intégrer de manière interdisciplinaire les matières premières pour la construction du modèle. Lesdits éléments sont d'ordre juridique, politique, économique, institutionnel, culturel et social et devront correspondre à la réalité nationale spécifique. L'identification précise de ces éléments mènera à la clarté des rôles et des responsabilités, attendue par les différents acteurs qui font partie du système et cela doit être fait depuis le début de la conception.

- f) La prise de décisions doit partir d'une analyse de l'état de la question dans chaque réalité (évaluation d'expériences préalables et de compétences).

Les décisions concernant l'orientation des politiques et des mécanismes pour la mobilisation des ressources financières vers l'agenda de développement durable, ne doit pas attendre nécessairement la conception intégrale d'un système, mais il est possible de faire (et cela est convenable de par le processus d'apprentissage associé où il se développe), une combinaison qui a) d'une part concrétise des actions au moyen de l'utilisation des espaces juridiques et politiques existants et en adaptant les instruments au respect des objectifs visés, et b) complète le modèle ayant pour centre de voir le manque de politiques et d'instruments nécessaires pour le respect intégral des objectifs des politiques.

Évidemment, le PSE et les implications politiques pour sa mise en opération contribuent au dialogue politique et aux accords avec la société civile, pour la transformation des processus de décision dans un contexte d'une vision de l'agro paysage, qui exigera de faire les transformations structurelles nécessaires pour atteindre les objectifs de conservation et de développement rural. Mais le mécanisme financier, aussi nouveau qu'on puisse le voir, n'atteindra pas ses objectifs et ses buts si nous laissons de côté les efforts pour l'amélioration de la gestion politique et des indicateurs économiques.