

Libre propos

Les services environnementaux : faut-il payer ?

*Par Faustin Ondamba Ombanda

* Enseignant-chercheur à l'UOB

LA réponse à cette interrogation est dans la question elle-même, si l'on considère le service dans son acception marchande, qui veut que celui-ci donne lieu à une rémunération. A grands traits, les services environnementaux mettent en liaison fournisseurs et bénéficiaires dans une transaction d'un genre particulier, parce que les services environnementaux sont par nature des biens publics et dans certains cas collectifs. Le Millennium Ecosystem Assessment (l'Évaluation des écosystèmes pour le millénaire) réalisé en 2000, sous l'égide des Nations Unies, distingue quatre catégories de services rendus par les écosystèmes : les services d'approvisionnement, les services de régulation, les services socioculturels et les services de soutien nécessaires à la production de tous les autres services. Même si les valeurs associées aux services écosystémiques sont difficilement quantifiables d'un point de vue monétaire, des chercheurs estiment la valeur globale des biens et services environnementaux produits dans le monde à environ 145 milliards de dollars US. Depuis les temps immémoriaux, la nature propose, les sociétés disposent. Avec ou sans modération. Le paysan africain dont le drame est de n'être pas assez « entré dans l'histoire », vit depuis des millénaires au rythme des saisons, en harmonie avec son milieu. Mais la corne d'abondance s'étiolle chaque jour davantage, au point qu'il est devenu impérieux de changer de paradigme, en faisant évoluer nos modes de vie pour les rendre plus durables. C'est ainsi qu'il faut comprendre l'adoption du concept de Paiement pour services environnementaux (PSE), afin qu'il serve de catalyseur à un développement qui se veut durable. Dans les faits, les PSE concernent un nombre limité de services : la qualité de l'eau, le maintien de la biodiversité, la fixation du carbone et la beauté du paysage.

La crise écologique que nous traversons, conduit à adopter des solutions globales, très exactement politiques. En effet, les paiements pour services environnementaux (PSE) sont des instruments incitatifs qui consistent à offrir une rémunération en contrepartie de l'adoption de pratiques favorables à la préservation de l'environnement. La démarche a la force de l'urgence et l'audace d'une gageure. L'urgence de sauver la Terre, car de tous côtés les périls nous pressent : le climat change sous nos yeux, l'érosion de la biodiversité s'accélère, les moyens de subsistance de l'homme sont mis à mal, etc. La gageure, c'est celle de concilier des intérêts de prime abord contradictoires de préservation de l'environnement et de production de biens et services pour le moins excessive. Le Costa Rica, un des pionniers de la mise en œuvre du paiement pour services environnementaux a préféré miser sur la préservation de ses forêts et les activités respectueuses de l'environnement, plutôt que d'exploiter son pétrole ou ses mines d'or forcément épuisables. Il en a découlé un secteur touristique en plein essor, qui arrive en deuxième position dans le PIB. En échange, les propriétaires des forêts ainsi mises en défens reçoivent une rémunération dont le fondement est la reconnaissance du fait que ces forêts représentent un potentiel économique bien plus important que la commercialisation du bois ou leur conversion en terres agricoles. Comme on peut s'en rendre compte, les PSE sont un formidable levier de développement durable, en plus d'aider au bon fonctionnement des écosystèmes. D'autre part, le Costa Rica a pu ainsi éviter tous les effets en chaîne induits par la déforestation, à savoir la disparition des res-

sources génétiques utiles à la médecine, l'érosion des sols, les inondations, etc. Si l'on se place sur le terrain de la lutte contre le changement climatique, qui commande un certain niveau de restrictions des usages des forêts considérées comme les poumons de la planète, ce petit Etat a de façon originale rempli ses obligations vis-à-vis de la Convention des Nations Unies sur le changement climatique.

Parlant de changements climatiques, plusieurs initiatives ont été prises, qui sont autant de PSE visant à enrayer l'augmentation de la température moyenne de la terre. Je pense notamment au célèbre marché du carbone et son mécanisme dénommé REEDD+ (Réduction des Émissions issues de la Déforestation et de la Dégradation). En effet, les projets REDD+ rémunèrent le maintien du couvert forestier en octroyant des compensations aux paysans, afin qu'ils renoncent à transformer la forêt en plantations ou en pâturages qui nécessitent une déforestation. Au total, ce qui est rémunéré par le PSE c'est l'adoption de pratiques vertueuses ou le renoncement à certaines pratiques ou encore à certains modes d'utilisation des écosystèmes et non pas les services écosystémiques eux-mêmes, qui sont des biens communs de l'humanité et par définition inaliénables. Il est vrai que le vocabulaire marchand avec les notions de vente de services renvoie à l'idée d'une appropriation préalable de ces services. Il me plaît de rapporter ici la réaction de ma fille de neuf ans, à lecture de l'intitulé de la présente contribution, qui m'a naïvement posé la question de savoir s'il s'agissait « d'enterrer l'argent pour payer la nature ». Cette interrogation, tout sauf incongrue, laisse suggérer que les PSE seraient des instruments de marchandisation de la nature. Une fois de plus, il s'agit d'un instrument politique d'incitation à la préservation de l'environnement, par opposition à la logique réglementaire qui impose le respect de la norme ou à défaut la sanction. La question du fournisseur du service, c'est-à-dire les propriétaires des terres (dans l'exemple du Costa Rica) est capitale dans le PSE, car c'est sur lui, à travers ses efforts que repose la réduction des impacts négatifs, finalement les résultats escomptés. Naturellement, le payeur est celui qui tire profit du service environnemental qu'il faut préserver. Au Costa Rica, un fonds public alimenté par diverses taxes « écologiques », assure la rétribution des services environnementaux auprès des fournisseurs. Si dans la majorité des cas, les pouvoirs publics ont été à l'origine des mécanismes de PSE dans le monde, l'exemple étatique a depuis fait école : on ne compte plus les PSE reposant sur des financements de bénéficiaires des services environnementaux privés. En France, l'exemple le plus courant est celui des eaux Vittel. En effet, cette entreprise qui produit des eaux minérales s'est engagée dans une démarche de PSE, afin de réduire le taux de nitrate dans ses réserves d'eau souterraines. Pour cela, elle a négocié avec les exploitants agricoles pour que ceux-ci changent leurs pratiques agricoles en supprimant certains types de cultures (trop dépendantes de pesticides), l'usage de produits phytosanitaires, le compostage des déjections animales, etc., en échange de contreparties financières et foncières. Mais la rémunération pécuniaire n'est pas à la base de tous les PSE, loin s'en faut. Celle-ci peut prendre la forme d'un appui technique, de dons d'équipements ou de matériel végétal, comme c'est le cas au Kenya, qui expérimente depuis une dizaine d'années avec succès un PSE visant la préservation de la qualité de l'eau de la rivière Tana distribuée dans la ville de Nairobi et ses environs. La Kengen, société concessionnaire de service public, confrontée à la difficile cohabitation avec une forte activité agricole de production

de thé, source d'érosion des sols et de contamination des eaux par les pesticides, a fait le choix d'apporter une aide multiforme aux agriculteurs, qui va de l'encadrement technique, au don du matériel végétal, de l'outillage, au financement des équipements à caractère social, bref, un « paternalisme » en quelque sorte, qui porte ses « fruits » environnementaux et traduit le caractère multiforme des PSE et de l'affectation de leurs ressources, qui peuvent être individuelles ou à usage communautaire.

Comme on peut s'en rendre compte, le PSE est un tissu d'actions concrètes, vérifiables sur le terrain, destinées à construire l'avenir en réduisant les interférences anthropiques néfastes à l'environnement.

Depuis 2013, sous l'impulsion du Fonds Mondial pour l'Environnement (GEF), le Gabon mène une réflexion en vue de l'adoption d'un PSE dans la vallée de la rivière Mbe, qui fournit une partie de l'électricité dont dépend Libreville. La SEEG tire profit de ce service en tant qu'exploitant des barrages de Kingulé et de Tchimbélé. Aux termes du PSE, les fournisseurs de ce service sont toutes les populations vivant le long de la vallée de la Mbe, qui sont susceptibles d'impacter négativement le bon fonctionnement des ouvrages. Les phénomènes d'érosion y sont particulièrement redoutés, en ce sens qu'ils contribuent à réduire le volume d'eau nécessaire à la bonne marche des turbines. L'efficacité du PSE se situe dans la réduction de l'apport des sédiments engendrés par les activités qui se déroulent en amont des barrages, lesquelles se traduisent en coûts pour l'opérateur (à travers la maintenance des équipements) et en mauvaise qualité du service au client. Les délestages de triste mémoire en 2007, avaient pour origine les problèmes de production des barrages de Kingulé et de Tchimbélé. L'autre argument qui milite en faveur du PSE est que l'hydroélectricité coûte moins cher à produire que le courant au gaz ou au fuel. La valse des unités EDAN prépayées, source de mécontentement des consommateurs, qui vaut les quolibets que l'on entend à l'endroit de la SEEG est semble-t-il corrélée à la montée en régime des centrales thermiques. Le bénéfice écologique de la prépondérance de l'hydroélectricité n'est pas des moindres : c'est l'énergie propre d'un côté et l'émission de gaz à effet de serre de l'autre.

Seulement, les actions initiées dans le cadre d'un PSE ont besoin de répondre à quelques principes de droit, notamment le droit de propriété, car l'absence d'un cadre réglementaire contredit au principe même du PSE, qui est un arrangement contractuel et volontaire. La règle, c'est de disposer d'un titre de propriété sur les terres devant faire l'objet d'arrangements contractuels. Au Gabon on le sait, la terre est tellement abondante qu'elle n'est pas un précieux capital, en tous cas moins que le travail par exemple, sauf quand l'accumulation des hommes fait du sol un enjeu de la compétition sociale et un bien spéculatif, comme en milieu urbain. L'« appropriation » du sol en milieu rural relève encore de la tradition, fondée sur le caractère inaliénable de la terre, quand bien même la mise en valeur de celle-ci confère un droit d'usage au premier occupant.

Comme solution à cette situation de fait, l'Etat qui a le monopole sur les terres, peut attribuer des Forêts communautaires qui permettent d'encadrer les activités à but lucratif exercées par les populations dans un périmètre bien défini, où s'applique le PSE. Mais l'administration des Eaux et Forêts qui a la charge de cette mission est traditionnellement frileuse en matière d'attribution de tels espaces, parce que l'exploitation du bois constitue souvent le principal voire le seul moteur des demandes d'affectation de ces terres, sans oublier la crainte des conflits qui naissent

de la mauvaise redistribution des retombées de l'exploitation des essences forestières, laquelle fait d'une poignée de personnes des rentiers de la forêt, au détriment du grand nombre. L'autre point du droit qui mérite d'être souligné est le statut de concessionnaire de la SEEG, qui lui vaut de ne pas pouvoir s'engager sans l'aval de l'Etat, à cause de l'incidence d'une taxe écologique que le consommateur devra supporter, la rémunération du PSE ne pouvant se faire qu'au moyen d'une taxe instituée par l'Etat. Or, en règle générale, l'Etat a tendance à contrôler autant que faire se peut son appétit pour les taxes, considérées comme une injustice fiscale.

Si l'hypothèque foncière était levée, il faut évaluer l'incidence des activités pratiquées par les populations vivant dans le bassin de la Mbe, car l'incitation à la restriction d'usage est en rapport avec l'impact négatif de l'activité dont on veut corriger les effets sur la qualité du service. Mais le bassin de la Mbe est à l'image du Gabon, un espace du vide : l'axe Koukouleu-Medouneu est crédité de quelque deux à trois mille habitants, dont l'activité agricole de subsistance est à très faible impact sur l'érosion des sols. Ici l'inconnu réside dans l'ampleur des activités agricoles ou autres, en amont de la rivière, dans la partie équatorienne, où la Mbe prend sa source. Autrement dit, un PSE visant à sécuriser la production d'électricité au Gabon ne peut faire l'impasse sur la frange des acteurs, vraisemblablement la plus dynamique du bassin, à en juger par la production vivrière en provenance de la Guinée-Équatoriale, dont dépend Medouneu. Mais ça c'est une autre paire de manche qui, j'espère ne contribuera pas à mettre un terme à la réflexion faut ajouter que les études ont démontré que l'exploitation forestière était l'une des sources des sédiments qui, d'années en années se sont accumulés dans les réservoirs des barrages, car la zone comporte un nombre important de concessions forestières, dont le moins que l'on puisse dire est qu'elles ne brillent pas par leurs bonnes pratiques environnementales. La construction des voies d'accès qui n'ont d'autres usages que de sortir des billes de bois, de même que l'aménagement au bulldozer des clairières de débarquement exposent fortement les sols à la menace de l'érosion. Face au non-respect de la réglementation, la loi doit s'appliquer, car on ne peut payer un opérateur pour qu'il respecte la loi. En le disant, je touche là un argument qui met un bémol à l'attractivité des PSE, à savoir que s'il n'y a pas d'intéressement pécuniaire pour conserver la nature, on est tenté de s'affranchir des règles qui la protègent, dès lors que la mise en œuvre de celles-ci a un coût. Le risque que les PSE conduisent à l'affaiblissement des lois est réel, tout comme ils peuvent donner lieu à un chantage du type « payez-moi ou je dégrade ». Mais il faut toutefois faire la différence entre des populations qui n'ont pas souvent la capacité de se mettre en règle et des opérateurs économiques alléchés par les aides financières et des effets d'aubaine. Plutôt que la vertueuse préservation de l'environnement, l'entreprise aura tendance à se laisser guider par les coûts d'opportunité.

Je voudrais résumer mon propos en disant qu'il est possible, il est même nécessaire d'améliorer la protection de l'environnement par tous les moyens. A côté des études d'impact sur l'environnement, dont le suivi des plans de gestion par l'administration est pour le moins aléatoire, il paraît judicieux d'ancrer l'évaluation préliminaire des services environnementaux comme outil d'aide à la décision pour tout projet de développement.