



AgEcon SEARCH
RESEARCH IN AGRICULTURAL & APPLIED ECONOMICS

The World's Largest Open Access Agricultural & Applied Economics Digital Library

This document is discoverable and free to researchers across the globe due to the work of AgEcon Search.

Help ensure our sustainability.

Give to AgEcon Search

AgEcon Search

<http://ageconsearch.umn.edu>

aesearch@umn.edu

*Papers downloaded from **AgEcon Search** may be used for non-commercial purposes and personal study only. No other use, including posting to another Internet site, is permitted without permission from the copyright owner (not AgEcon Search), or as allowed under the provisions of Fair Use, U.S. Copyright Act, Title 17 U.S.C.*

No endorsement of AgEcon Search or its fundraising activities by the author(s) of the following work or their employer(s) is intended or implied.

Ecologie et politique des ressources naturelles

J.M. Cusset

Citer ce document / Cite this document :

Cusset J.M. Ecologie et politique des ressources naturelles. In: Économie rurale. N°127, 1978. Ecologie et société - Deuxième partie. pp. 20-22;

doi : <https://doi.org/10.3406/ecoru.1978.2584>

https://www.persee.fr/doc/ecoru_0013-0559_1978_num_127_1_2584

Fichier pdf généré le 08/05/2018

Résumé

La crise économique qui frappe la plupart des pays, les perspectives d'une cartellisation des pays exportateurs de matières premières minérales, les menaces d'un retour au protectionnisme peuvent déboucher sur des politiques de repli ou de redéploiement industriel dont les conséquences écologiques sont encore mal perçues. Aussi est-il nécessaire de s'interroger sur l'opportunité pour les Etats de définir une politique de gestion de ses ressources naturelles, celles-ci étant entendues dans le sens le plus large, c'est-à-dire englobant les ressources dites d'environnement, mais également les déchets récupérables et recyclables. L'interdépendance de politiques élaborées et mises en œuvre trop souvent séparément conduit à rechercher les complémentarités et les incompatibilités entre les objectifs afin de parvenir à une politique cohérente des ressources naturelles. Le perfectionnement des modèles écologico- économiques nationaux et régionaux, les recherches d'une comptabilisation des prélèvements sur la nature devraient bientôt permettre l'évaluation de stratégies relatives à la gestion de nos ressources naturelles. Cependant l'avènement d'une politique cohérente de ressources suppose des modifications institutionnelles dont la mise en œuvre sera longue, et le choix entre des instruments d'incitation facilitant les adaptations du système productif. Enfin le cadre national est trop étroit pour concevoir une politique des ressources naturelles, surtout dans la perspective d'un redéploiement industriel dicté par un nouvel ordre économique international en gestation.

Abstract

Ecology and natural resources policy - The economic crisis affecting most countries, the prospect of an association of mineral raw materials exporting countries, the threat of a return to protectionism may lead to policies of industrial withdrawal or redistribution the ecological consequences of which can still not be clearly seen. Thus it is necessary to wonder how necessary it is for states to define a policy for managing their natural resources, which term should be understood in its broadest sense, that is to say including so-called environment resources but also waste that can be recuperated and reprocessed. The interdependence of policies worked out and implemented all too often separately leads one to look for complementarities and incompatibilities between objectives in order to arrive at a coherent natural resources policy. The perfecting of national and regional ecological — economic models, and the attempts to keep count of what is removed from nature should soon enable strategies related to the management of our natural resources to be estimated. Yet a coherent resources policy supposes institutional modifications, the setting up of which will take a long time, and that a choice be made amongst the means of encouraging and facilitating adaptations in the production system. Finally a national framework is too narrow to work out a natural resources policy especially with the prospect of industrial redistribution dictated by the new international economic order as yet in embryo.

Ecologie et politique des ressources naturelles

J.M. CUSSET

Institut des Etudes Economiques, Université Lyon II

La crise économique qui frappe la plupart des pays, les perspectives d'une cartellisation des pays exportateurs de matières premières minérales, les menaces d'un retour au protectionnisme peuvent déboucher sur des politiques de repli ou de redéploiement industriel dont les conséquences écologiques sont encore mal perçues. Aussi est-il nécessaire de s'interroger sur l'opportunité pour les Etats de définir une politique de gestion de ses ressources naturelles, celles-ci étant entendues dans le sens le plus large, c'est-à-dire englobant les ressources dites d'environnement, mais également les déchets récupérables et recyclables. L'interdépendance de politiques élaborées et mises en œuvre trop souvent séparément conduit à rechercher les complémentarités et les incompatibilités entre les objectifs afin de parvenir à une politique cohérente des ressources naturelles. Le perfectionnement des modèles écologico-économiques nationaux et régionaux, les recherches d'une comptabilisation des prélèvements sur la nature devraient bientôt permettre l'évaluation de stratégies relatives à la gestion de nos ressources naturelles. Cependant l'avènement d'une politique cohérente de ressources suppose des modifications institutionnelles dont la mise en œuvre sera longue, et le choix entre des instruments d'incitation facilitant les adaptations du système productif. Enfin le cadre national est trop étroit pour concevoir une politique des ressources naturelles, surtout dans la perspective d'un redéploiement industriel dicté par un nouvel ordre économique international en gestation.

ECOLOGY AND NATURAL RESOURCES POLICY

The economic crisis affecting most countries, the prospect of an association of mineral raw materials exporting countries, the threat of a return to protectionism may lead to policies of industrial withdrawal or redistribution the ecological consequences of which can still not be clearly seen. Thus it is necessary to wonder how necessary it is for states to define a policy for managing their natural resources, which term should be understood in its broadest sense, that is to say including so-called environment resources but also waste that can be recuperated and reprocessed. The interdependence of policies worked out and implemented all too often separately leads one to look for complementarities and incompatibilities between objectives in order to arrive at a coherent natural resources policy. The perfecting of national and regional ecological — economic models, and the attempts to keep count of what is removed from nature should soon enable strategies related to the management of our natural resources to be estimated. Yet a coherent resources policy supposes institutional modifications, the setting up of which will take a long time, and that a choice be made amongst the means of encouraging and facilitating adaptations in the production system. Finally a national framework is too narrow to work out a natural resources policy especially with the prospect of industrial redistribution dictated by the new international economic order as yet in embryo.

Depuis une dizaine d'années, le regain d'intérêt porté par les économistes aux ressources naturelles s'explique à la fois par l'élargissement du concept de ressources aux biens libres non appropriés avec l'émergence de l'approche économique-écologique, et par l'apparition d'un néo-malthusianisme liée à la crainte d'une raréfaction des ressources naturelles « traditionnelles » (matières premières minérales et énergétiques). Si elle est l'occasion d'une remise en cause des modèles de croissance antérieurs, la crise économique peut déboucher sur des stratégies d'adaptation radicalement différentes des pays industrialisés (redéploiement industriel ou repli). Les conséquences écologiques pour les pays concernés méritent d'être appréciées soigneusement, eu égard au caractère plus ou moins irréversible de certaines orientations (choix énergétique par exemple). Compte tenu des interrelations entre les activités économiques et le milieu naturel, quelle serait l'opportunité de définir une politique cohérente des ressources naturelles ? L'ampleur du sujet et le cadre limité de cet article ne permettent

pas de saisir les implications multiples d'une telle politique.

ELEMENTS POUR LA DEFINITION D'UNE POLITIQUE DES RESSOURCES NATURELLES

Pendant longtemps, les politiques des ressources naturelles se sont identifiées à des politiques de *conservation*, en particulier aux Etats-Unis avec la mise en œuvre des grands projets hydrauliques, des programmes de conservation des sols et de protection des environnements naturels. Ultérieurement l'accent a été mis sur la nécessité de dépasser l'alternative « conservation-développement » en recherchant la combinaison optimale d'utilisations complémentaires des ressources forestières ou en eau. Aujourd'hui, les « conservationnistes » ont été remplacés par les « écologistes » dans les mouvements en faveur de la protection des milieux naturels. Si ces groupes de

pression contribuent souvent à faire adopter des législations d'un intérêt incontestable (l'obligation de réaliser des études d'impact avant la réalisation de grands projets d'aménagement par exemple), ils risquent également par une attitude partielle et intransigeante de proposer des alternatives peu réalistes ou d'empêcher un débat serein et dépassionné sur des options qui intéresseront plusieurs générations. Compte tenu des aspects écologiques des politiques énergétiques, de mise en valeur des ressources nationales et d'approvisionnement en matières premières, il importe moins de définir une politique unique ou rigide

des ressources naturelles (entendues au sens large) que de parvenir à une coordination de politiques complémentaires, définies trop souvent indépendamment les unes des autres au fur et à mesure de l'urgence ou de la gravité des situations. Il convient en effet de tirer parti des complémentarités, de déceler les incompatibilités des différents programmes avant d'évaluer les stratégies alternatives de gestion des ressources naturelles. Une politique cohérente impliquera nécessairement des changements institutionnels et des adaptations du système productif par un système d'incitations économiques.

L'INTERDEPENDANCE DES POLITIQUES

Complémentarités et incompatibilités

La complémentarité est mise en évidence avec une politique de recyclage systématique des déchets industriels et ménagers qui permet de réaliser des économies de matières premières et d'énergie d'une part, de réduire le volume des rejets dans les milieux naturels d'autre part. Un autre exemple est le recours à des sources d'énergie non ou peu polluantes (hydro-électricité, géothermie, énergie solaire) qui présentent l'avantage d'être à la fois inépuisables et de mieux respecter l'environnement que les énergies fossiles. Cependant, cette complémentarité pour laquelle on pourrait donner d'autres illustrations ne doit pas masquer la nécessité d'arbitrages entre objectifs contradictoires. Ainsi, y aura-t-il incompatibilité entre une politique visant à dépendre le moins possible de l'extérieur pour l'approvisionnement en énergie et minerais, et une politique ambitieuse de protection de l'environnement ? L'exploitation de schistes bitumeux ou de charbons pauvres, la prospection et l'exploitation de gisements miniers à faible teneur sur le territoire national aggraverait la pollution atmosphérique, entraîneraient la dégradation de sites jusqu'alors protégés dans les parcs naturels et exigeraient une consommation accrue d'énergie. A contrario, l'abandon de tels projets industriels, la recherche d'une substitution entre les produits naturels et les produits synthétiques au profit des premiers (dans les branches du textile, de la chaussure ou des matériaux de construction par exemple) représentent des options compatibles avec une politique de réduction des pollutions industrielles mais en contradiction avec une stratégie de « repli » : elles impliquent une dépendance plus ou moins forte pour les approvisionnements en matières premières provenant des pays du Tiers-Monde.

Pratiquement, la définition d'une politique des ressources naturelles ne devrait pas être faite à partir de stratégies trop contrastées en matière de gestion et d'utilisation de ressources, lesquelles auraient l'inconvénient de renforcer les incompatibilités entre objectifs et de privilégier certains aspects au détriment d'autres. L'important est de parvenir à un programme cohérent d'objectifs reposant sur des choix clairement explicités et permettant des adaptations relativement rapides face à des brusques

changements dans la conjoncture politique et économique internationale.

L'évaluation des stratégies : le recours aux modèles écológico-économiques

Une politique des ressources naturelles suppose des choix à différents stades, depuis la mise en valeur ou l'extraction des ressources jusqu'à l'utilisation des déchets (recyclage naturel et récupération dans le processus de production). Par ailleurs, il y a interdépendance des choix : l'appréciation des techniques alternatives ou combinées d'exploitation des ressources suppose au départ une bonne évaluation par une approche pluridisciplinaire, ce qui est vrai en particulier pour les ressources en terre, en eau et pour la forêt ; le choix des techniques de production dépend de la nature et de la qualité des matières premières utilisées, mais il conditionne également les possibilités de récupération et influe sur la consommation énergétique : les techniques de récupération sont étroitement liées aux choix faits en amont. Enfin, il importe d'apprécier les coûts et avantages des différentes solutions, d'identifier les agents bénéficiaires et les perdants, d'apprécier les effets redistributifs des politiques mises en œuvre.

Eu égard à la multiplicité et à la diversité des recherches dans ce domaine, il n'est pas possible de dresser un inventaire des instruments disponibles et des données nécessaires à une évaluation de politiques de ressources naturelles. Cependant quelques orientations complémentaires sont susceptibles d'éclairer les décisions ou d'aider à la formulation des choix.

— Les comptes de patrimoine donnant l'état des stocks disponibles et leur évolution annuelle compte tenu des prélèvements opérés par les différentes activités. Dresser un « bilan de la nature » par classes de ressources naturelles, avec leurs caractéristiques qualitatives et leurs potentialités permettrait de mieux apprécier les effets de politiques alternatives de gestion des ressources.

— L'établissement de comptes-matières pour certaines catégories d'activités économiques telles que l'industrie des papiers-cartons, celle de l'automobile, la sidérurgie, la pétro-chimie apparaît de plus en plus

urgent dans la perspective d'une gestion intégrée des déchets solides d'une part, de récupération de l'énergie perdue par ces activités d'autre part.

— Les comptabilités économique-écologiques, adaptations des tableaux d'échanges interindustriels, déjà utilisées pour prévoir les effets d'une politique de l'environnement sur les prix et les revenus, peuvent être encore perfectionnées.

VERS UNE POLITIQUE DE GESTION INTEGREE DES RESSOURCES NATURELLES ?

La définition et la mise en œuvre d'un programme cohérent prenant en compte l'ensemble des ressources naturelles paraîtra sans doute sinon utopique, du moins trop ambitieux en l'état actuel de nos connaissances écologiques, de nos données statistiques et de notre expérience en matière de gestion des ressources. Cependant, si un tel programme signifie, principalement, la coordination de politiques dans un cadre cohérent, permettant d'identifier les stratégies possibles à moyen et long terme, les tendances observées dans plusieurs pays depuis une quinzaine d'années autorisent un léger espoir. L'adoption d'institutions nouvelles pour la gestion de certaines ressources, l'extension du système de redevances à plusieurs secteurs de la protection de l'environnement sont des signes révélateurs d'une nouvelle prise de conscience.

Les aspects institutionnels

Un des plus significatifs est, semble-t-il, le système des agences de bassin adopté en France avec la politique de l'eau définie en 1964 et l'extension probable de ce système à la gestion de l'air et à celle des déchets solides.

Toutefois la multiplication d'agences et de découpages géographiques (bassins fluviaux, bassins atmosphériques...) propres à chaque type de ressources risque de nuire à une bonne coordination dans la gestion des divers types de déchets. Compte-tenu de l'interdépendance entre les déchets solides et les autres formes de pollution, des transferts de pollution d'un milieu à l'autre consécutifs à l'inégale efficacité des systèmes de contrôle, il convient d'harmoniser les niveaux d'intervention dans les différents domaines.

S'il importe d'assurer une relative décentralisation au niveau de la mise en œuvre des politiques de gestion des ressources, on peut s'interroger sur la structure institutionnelle la mieux adaptée pour définir un programme de ressources naturelles. Dans un premier temps, un simple organisme interministériel limité à des fonctions de coordination serait sans doute suffisant. Ultérieurement, il n'est pas irréalisable d'envisager l'institution d'un ministère autonome, comparable à celui de l'environnement ou se substituant à lui, qui aurait les attributs à la fois d'une administration de mission et d'une administration de gestion.

— Enfin, la dynamique des systèmes, assez bien adaptée à l'approche économique-écologique, permet d'évaluer la mise en œuvre de solutions techniques, financières ou réglementaires sur le comportement du système, en d'autres termes, de tester les effets de différentes politiques.

L'institution de redevances au sein d'un système d'incitations fiscales et financières

Il suffit de se reporter au bilan de l'OCDE. Le principe des redevances pourrait s'appliquer à d'autres types de ressources (énergie, matières premières minérales), et doit le plus souvent être combiné avec des réglementations directes.

La définition d'une politique nationale des ressources naturelles reste largement subordonnée à l'évolution des rapports de force sur l'échiquier international. Les degrés de liberté d'un pays sont d'autant plus restreints qu'il représente, comme la France, une puissance moyenne largement dépendante de l'extérieur pour ses besoins en matières premières et en énergie, et qu'elle ne peut instaurer une division internationale du travail à son profit. Les recherches du CIRED (Centre International de Recherches sur l'environnement et le Développement) ont démontré que pour l'Europe des neuf, le scénario de redéploiement industriel de secteurs à forte consommation d'énergie et de matières premières en faveur du Tiers-Monde serait préférable à un scénario de « repli sur soi » sur le plan tant économique qu'écologique. La recherche de nouveaux types de croissance par les pays industriels, l'avènement progressif d'un nouvel ordre économique international naissant peut-être sur une base régionale (relations Europe-Afrique par exemple), faciliteront l'avènement d'une politique des ressources conçue à l'échelle mondiale. Par ailleurs, la prise de conscience des problèmes d'environnement à cette échelle implique, à plus ou moins long terme, l'institution d'une autorité mondiale, supra-nationale, décidant de la répartition et de l'utilisation des ressources sur une base équitable. A cet égard, les résultats de la conférence des Nations-Unies sur le Droit de la Mer permettront dans une large mesure de vérifier si le concept de « patrimoine commun de l'humanité », qu'il faudra élargir à l'ensemble des ressources terrestres, a vraiment un sens.