

Communication

Colloque « Penser l'écologie politique »

15 et 16 Juin 2015, Paris 7 Diderot

La fabrique des Paiements pour Services Environnementaux au Costa Rica : d'une construction savante au niveau international à leur traduction dans la politique *tica* des forêts privées

Cathelin Cécile

Doctorante en Science Politique

CIRAD – Laboratoire Triangle de Lyon 2 - IEP

Introduction

Dans les discours de nombreux acteurs comme dans une part importante des travaux académiques en économie environnementale, les Paiements pour Services Environnementaux (PSE) font l'objet de trois mythes : les PSE seraient des instruments innovants (1) ; ils s'inscriraient dans la catégorie des instruments de marché, alimentés par des financements privés, dans le cadre d'un marché du carbone en construction au gré des négociations internationales sur le changement climatique (2) ; enfin ils rémunéreraient la conservation des forêts (3) (Wunder 2005 ; Pagiola, Arcenas, Platais, 2005 ; Pagiola, Platais 2007 ; Wunder, Engel et Pagiola, 2008 ; Pagiola 2008).

Introduit en 1996 par le biais d'une loi forestière, le Programme de Paiement pour Services Environnementaux (PPSE) du Costa Rica a été mise en place de manière antérieure à ces premières conceptualisations scientifiques datant du milieu des années 2000 et à la vague internationale d'engouement scientifique et politique autour de ces instruments qui suivit. Souvent présenté comme une référence en matière de PSE dans la littérature, il vaut au Costa Rica une réputation de pays pionnier et expert en la matière. Le PPSE est composé de plusieurs instruments dit 'Paiement pour Services Environnementaux' rémunérant des propriétaires de forêts privées pour les supposés services environnementaux¹ rendus par leurs pratiques forestières. Le caractère national du PPSE², son exceptionnelle longévité – dix-huit ans d'existence – et l'ampleur des fonds mobilisés en font un cas exemplaire dont le caractère novateur est célébré.

Pour autant, lorsqu'on affine l'analyse du programme Costaricien de PSE, il est possible de se rendre compte qu'il est très éloigné du modèle de PSE promu dans la littérature en économie environnementale, notamment au niveau de trois de ses caractéristiques :

- Le caractère innovant du PPSE a largement été célébré alors que de nombreux éléments de continuité apparaissent avec les anciennes mesures incitatives de soutien à la filière bois du pays (Le Coq et al. 2012) ;
- Les PSE Costariciens ont été assimilés à la hâte à des instruments de marché aux mains des acteurs privés alors que l'Etat a eu un rôle décisif dans leur création et continue de jouer un rôle prépondérant dans leur financement et leur mise en œuvre (Fletcher et Breitling 2012), ce qui les apparente à des formes de « subvention déguisée » (Fletcher et Breitling 2012) ;

1 La loi forestière 7575 de 1996 reconnaît quatre types de services environnementaux : la captation du carbone, la protection de la biodiversité, la protection de la ressource hydrique et la beauté scénique.

2 Dans de nombreux pays, les programmes de PSE n'ont qu'une envergure locale et sont impulsés par une ONG internationale, nationale ou locale ou plus rare, une entreprise. En Amérique Latine, le Mexique, l'Equateur et le Costa Rica disposent d'un programme national de PSE.

- Le PPSE est présenté comme une « *success story* de la conservation»³ alors qu'il comporte également des instruments de soutien à la production de bois (Lansing 2013), à savoir que derrière la vitrine environnementale sont dissimulés des enjeux économiques ;

Si la littérature en économie environnementale nous permet de mettre en évidence ces trois paradoxes, elle ne fournit pas d'explication. En privilégiant les questions d'efficacité et d'impacts économiques, sociaux et environnementaux du PPSE⁴, cette littérature diffuse une vision plutôt techniciste et fonctionnaliste de l'introduction des PSE. Autrement dit, les PSE auraient été introduits au Costa Rica du fait de leur efficacité supérieure aux autres instruments de conservation. Si elle reconnaît la diversité des expériences de PSE à travers le monde en distinguant les programmes 'financés par les bénéficiaires' de ceux 'financés par le gouvernement', cette littérature prend clairement position en faveur des premiers, jugés bien plus efficaces et n'explique pas les facteurs qui conduisent à sélectionner les uns ou les autres (Wunder, Engel et Pagiola, 2008). Normative et prescriptive, cette littérature reproduit une forme d'« amnésie de la genèse » (Bourdieu 2000) propre aux sciences économiques⁵ et évacue toute dimension politique de l'analyse.

Sur la base d'une enquête de terrain⁶, cette communication cherche à montrer qu'une analyse des aspects politiques⁷ de la fabrique du PPSE peut permettre de mieux comprendre les caractéristiques et les évolutions du programme. C'est pourquoi elle propose d'analyser la mise en législation et la mise en œuvre du PPSE, en cherchant à expliquer les paradoxes soulevés par l'économie environnementale.

Cette communication s'inscrit dans un débat bien connu des sciences politiques portant sur l'internationalisation des politiques publiques et les hypothèses de convergence (Wilensky 1975, Dumoulin 1995, Frank, Hironaka et Schofer 2000) et de divergence de l'action publique (Hassenteufel et De Maillard 2013). Il s'agit ici de montrer que des instruments élaborés au niveau international font l'objet de traduction lorsqu'ils sont transférés au niveau national, infirmant par là l'hypothèse de convergence mondiale liée à aux processus d'internationalisation des politiques publiques (Hassenteufel et De Maillard 2013). L'analyse de ce processus de traduction passe par la prise en compte des variables politico-institutionnelles, que ce soit le fonctionnement du régime politique (Hall 1986, Taylor et Hall 1997, Hall et Soskice 2001) ou le processus de « dépendance au sentier » (Pierson 2000), et des variables de jeu d'acteurs, à travers une approche fragmentée de la fabrique des politiques au sein de sous-système gouverné par des jeux entre coalitions d'acteurs (Sabatier et Jenkins-Smith 1993). Nous définissons les coalitions comme des alliances plutôt fermées et élitistes d'acteurs publics et privés organisés d'un problème et de solutions de politique publique (Massardier 2008).

Cette communication s'organise en deux parties. La première partie cherche à montrer que la mise en législation du PPSE résulte d'un compromis imposé par les règles du régime politique Costaricien entre une coalition 'climat' qui importe des instruments élaborés à l'international dans le sous-système des forêts privées et des coalitions 'bois' qui imposent une « dépendance au sentier » vis à vis des anciennes subventions à la production de bois (I). La seconde partie explique que la mise en œuvre du PPSE est marquée par l'échec de la mise en place d'un marché carbone tant au niveau international qu'au niveau national, par un processus de bureaucratisation de sa mise en œuvre et par les jeux d'influence des coalitions 'bois' et 'écologiste' autour de la tension entre soutien à la conservation des forêts et appui à la production de bois (II).

3 González, Cesar. "Modelo de pago por la conservación entre los mas avanzados del mundo. Costa Rica lidera servicios ambientales", La Republica, 25/06/2005

4 Cf. Ortiz, Sage, et Borge 2003; Zbinden et Lee 2005; Russo et Candela 2006; Sierra et Russman 2006; Pfaff, Robalino, et Sanchez-Azofeifa 2008; Locatelli, Rojas, et Salinas 2008; Kaimowitz 2008; Arriagada et al. 2009; Cole 2010; Porras 2010; Legrand, Froger, et Le Coq 2011.

5 A l'exception des travaux de Le Coq et al, 2012.

6 Cette communication est issue des résultats d'une enquête de terrain réalisée entre Mars 2012 et Avril 2013 au Costa Rica, dans le cadre d'une thèse CIRAD en science politique initiée en Décembre 2010 et dont la soutenance est prévue en Septembre 2015.

7 Au sens '*politics*' et '*policies*'.

I. La mise en législation du PPSE : un compromis imposé par le régime politique entre plusieurs coalitions

Le compromis entre les coalitions 'climat' et 'bois' à la base de la mise en législation du PPSE (1) contribue à expliquer les paradoxes entre les représentations des PSE dans la littérature et le programme Costaricien (2).

1. Un compromis imposé par le régime politique entre la coalition 'climat' et les coalitions 'bois'

Une coalition 'climat', constituée d'acteurs Costariciens socialisés à l'économie environnementale de par leur formation à l'étranger ou leurs expériences professionnelles avec la coopération internationale, importe des négociations internationales autour de la mise en place d'un régime du climat à travers les Conférences des Nations Unies de Rio (1992) et de Kyoto (1997) de nouvelles idées autour des forêts ainsi que de nouveaux instruments au Costa Rica. Il s'agit respectivement de la reconnaissance du rôle des forêts dans la lutte contre le changement climatique et des « mécanismes flexibles » institués par le Protocole de Kyoto sous l'impulsion des Etats-Unis (Aykut et Dahan 2015), et notamment les instruments de 'joint implementation' et les 'mécanismes de développement propre' qui visent à faire financer par les gouvernements ou les entreprises des pays développés des projets, notamment forestiers, de réduction d'émission de carbone dans les pays en développement, ce qui en retour contribue à leurs obligations de réduction d'émission dans leur pays d'origine (FAO, 2001). Suite à des initiatives localisées et éparses de projets de JI et notamment dans le contexte du départ de la coopération étatsunienne du pays au milieu des années 1990, la coalition 'climat' cherche à intégrer ces nouveaux instruments dans la politique nationale des forêts privées et les rhabille avec le vocabulaire des services environnementaux. Ils se saisissent de l'opportunité d'une réforme de la loi forestière en 1996 au niveau de l'Assemblée législative et proposent l'ajout de nouveaux articles. C'est là qu'intervient un facteur de type politico-institutionnel.

Les règles politiques du fonctionnement législatif contraignent la coalition 'climat'. Le processus législatif Costaricien est doté de nombreux mécanismes de blocage qui forcent les acteurs au compromis en amont afin de faciliter l'approbation des projets de loi (Dabène 1992) (cf. encadré 1). C'est pourquoi afin d'introduire sa proposition dans la loi, la coalition 'climat' doit initier des négociations informelles avec les autres coalitions présentes au sein du sous-système des forêts privées, concernées par ces enjeux, à savoir les coalitions 'bois'.

A partir de la fin des années 1960, le Costa Rica connaît l'institutionnalisation d'un sous-système des forêts privées, dominé par les coalitions 'bois'. La création d'institutions et de professionnels forestiers, orientés vers l'ingénierie forestière, a notamment conduit à la mise en œuvre d'une politique des forêts privées orientée vers la production de bois. Cette politique s'est dotée d'instruments incitatifs autour desquels les coalitions 'bois' se sont structurées⁸. La fabrique de la politique des forêts privées de l'époque s'est trouvée capturée par le jeu hiérarchisé d'alliances et d'affrontements entre ces coalitions. C'est pourquoi ces coalitions 'bois' se révèlent incontournables dans le processus de réforme de la loi forestière de 1996

La coalition 'climat' entame donc des

négociations avec les coalitions 'bois' pour anticiper et atténuer les oppositions à la nouvelle loi forestière en

Encadré 1. Un régime politique Costaricien marqué par l'équilibre des pouvoirs

La Constitution de 1949 reconnaît le Costa Rica comme une République démocratique (article 1) et consacre l'équilibre des pouvoirs (article 9), instituant par là un régime semi-présidentiel et semi-parlementaire. Des mécanismes d'autorégulation croisée sont institués entre les pouvoirs à trois niveaux :

-le contrôle institutionnel et politique entre les pouvoirs législatifs et exécutifs, sans discipline de parti et fait majoritaire, ce qui fait que les députés osent davantage s'opposer au gouvernement même quand ils appartiennent au même parti politique ;

-les relations entre les pouvoirs exécutifs et législatifs et le pouvoir judiciaire, avec des juges au statut prestigieux et à l'esprit de corps, difficilement révocables et pouvant exprimer des positions fortes contre les députés et le gouvernement ;

-la relation entre les trois pouvoirs et la bureaucratie avec une « classique opposition entre le pouvoir de la république et le pouvoir des experts » et des formes de clientélisme entre les directeurs des institutions autonomes, les députés et les ministres (Dabène 1992).

Dabène précise que ce système constitue un cadre idéal pour la recherche de compromis (1992).

⁸ Malgré leur intérêt commun dans la production de bois, les coalitions 'bois' regroupent plusieurs coalitions qui parfois s'affrontent du fait de leurs intérêts différenciés dépendant de pratiques productives distinctes. Cette dimension ne sera pas approfondie dans cette communication car nous nous concentrerons sur l'alliance des coalitions 'bois' et de la coalition 'climat'.

cherchant à établir un compromis qui facilite la mise en législation. Initialement réticentes du fait de la nature non exclusivement productive des PSE et de la présence en son sein d'un instrument de conservation (le PSE Conservation), les coalitions 'bois' se laissent pourtant convaincre de l'intérêt de ces nouveaux instruments pour deux principales raisons. La première réside dans la mobilisation stratégique par la coalition 'climat' du contexte défavorable des réformes néolibérales des années 1980 et 1990 et notamment de la menace de suppression des subventions forestières existantes en raison d'obscures négociations avec le FMI. Les coalitions 'bois' finissent par concevoir le PPSE comme un moyen de renouveler et de verdir la légitimité d'un soutien étatique menacé (Le Coq et al. 2012). La seconde raison réside dans l'intégration à la loi forestière de 1996 d'une disposition réglementaire instaurant l'interdiction du changement d'usage des terrains forestiers. Les usages productifs alternatifs à la forêt sur les terrains forestiers, potentiellement plus rentables que la production de bois, sont ainsi limités. Le PSE Conservation est donc envisagé par les coalitions 'bois' comme une forme de compensation à ces limitations foncières (Legrand, Froger et Le Coq 2011). Si les coalitions 'bois' concèdent la présence du PSE Conservation au sein du PPSE, la coalition 'climat' consent en retour à la permanence des instruments de soutien à la production de bois, qu'elles requalifient comme des fournisseurs de services environnementaux. C'est la nature du compromis entre la coalition 'climat' et les 'coalitions bois' qui donne naissance au PPSE et permet son introduction dans la loi forestière de 1996.

C'est lors de la mise en règlement que la « dépendance au sentier » (Pierson 2000) vis à vis des anciens instruments de la politique des forêts privées se fait fortement ressentir. Les coalitions 'bois' réinterprètent et s'approprient les PSE en fonction de leurs intérêts productifs et des anciens instruments forestiers⁹, ce qui contribue à transformer la conception des PSE initialement portée par la coalition 'climat' d'un paiement « pour les services environnementaux » à un paiement pour des pratiques forestières, de conservation et de production.

Ce compromis initial permet d'expliquer les caractéristiques en apparence contradictoires du programme.

2. D'un instrument de marché innovant pour la conservation à une subvention publique pour la conservation mais aussi la production de bois

Tout d'abord, les PSE Costariciens ne sont ni de complètes innovations comme l'assène la littérature en économie environnementale, ni la poursuite à l'identique des anciens instruments, comme les travaux de Le Coq semblent le laisser entendre (Le Coq et al, 2012). Largement inspirés de anciennes subventions à la production sous l'influence des coalitions 'bois', ils comportent également de nouveaux éléments apportés par la coalition 'climat', à savoir une nouvelle rhétorique sur les services environnementaux, l'attribution d'un segment administratif bénéficiant d'un certain degré d'autonomie spécifiquement en charge des PSE et surtout la rémunération de la pratique de conservation dans les forêts privées.

Ensuite, la genèse par compromis du PPSE explique également la juxtaposition en son sein d'instruments de soutien à la production de bois et à la conservation dans les forêts privées, ce qui permet de satisfaire les intérêts distincts mais compatibles sur le papier des deux coalitions.

Enfin, les PSE Costariciens ne s'apparentent pas initialement à des instruments de marché : si le régime international du climat en construction fait la promotion des « mécanismes flexibles », la coalition 'climat' du sous-système des forêts privées du Costa Rica incorpore ces instruments dans le giron de l'action de l'Etat sous la forme des PSE en leur instituant d'une part un financement étatique d'origine fiscal au travers de l'impôt sur les hydrocarbures et d'autre part, une institution étatique de mise en œuvre au sein du Ministère de l'environnement, le Fond National de Financement Forestier (FONAFIFO). Si la coalition 'climat' espère la captation d'autres sources de financement privé et/ou international et cherche à autonomiser le FONAFIFO de sa tutelle ministérielle, elle confère toutefois un rôle déterminant à l'Etat dans la mise en œuvre du PPSE.

⁹ Les capacités d'orientation des PSE sont différenciées et dépendent des ressources des coalitions 'bois' qui sont inégales. Le poids économique et financier de la coalition des 'plantations' est bien supérieur à celui de la coalition des 'paysans forestiers', qui a des difficultés à défendre les instruments qui lui étaient spécifiques et qui ne sont pas renouvelés dans le cadre du PPSE.

II. La mise en œuvre du PPSE : échec du marché du carbone, bureaucratisation et tension entre des objectifs de production et de conservation

Les évolutions du PPSE, liées sa mise en œuvre, confirment le caractère public des instruments PSE qui font l'objet d'un financement et d'une gestion essentiellement étatiques (1) et la double orientation vers la conservation et la production de ces instruments qui fait l'objet de luttes constantes entre coalitions (2).

1. Face à l'échec du marché carbone, les financements étatiques et la bureaucratisation

Malgré les espoirs de la coalition 'climat' dans le développement d'un marché carbone au niveau international et du transfert de financements des pays développés aux pays en développement pour leurs projets forestiers de réduction d'émissions, le départ des Etats-Unis du Protocole de Kyoto en 2005 et l'absence de construction d'un marché international du carbone conduisent à l'affaiblissement des « mécanismes flexibles » avant même leur développement.

Dans le cadre de cet échec international, les financements privés internationaux n'abondent pas au niveau du PPSE, même si 30% du financement du programme provient de la coopération internationale, notamment à travers deux importants prêts de la Banque Interaméricaine de Développement. Les acteurs de la coalition 'climat' cherchent à développer un marché des services environnementaux au niveau national, en impliquant les entreprises Costariciennes. Toutefois, la part de ces financements privés nationaux reste extrêmement limitée dans le financement global du PPSE (Blackman 2010) qui reste essentiellement alimenté par les ressources étatiques d'origine fiscale. L'impôt sur les hydrocarbures représente plus de 67% des financements, ce qui fait du PPSE un programme financé majoritairement par l'Etat (FONAFIFO).

Du fait de l'absence de développement de perspective de financement au niveau international, la coalition 'climat' se désintéresse progressivement du PPSE et certains acteurs quittent leur responsabilité dans la gestion du programme. Le PPSE se retrouve approprié principalement par des fonctionnaires issus des coalitions 'bois' mais aussi par des juristes, ce qui conduit à des processus de bureaucratisation et de juridisation de la mise en œuvre du PPSE. Sa mise en œuvre implique toutefois des ingénieurs forestiers privés en charge des aspects techniques des PSE, ce qui s'apparente à des formes de délégation de compétences publiques à des acteurs privés.

Le PPSE n'est donc pas constitué par des instruments de marché mais bien par des instruments publics, financés principalement par l'Etat et mis en œuvre par une institution étatique.

2. Le PPSE en tension entre ses objectifs conservacionnistes et productifs

Comme nous l'avons expliqué dans la première partie, le PPSE comporte dès sa genèse des instruments d'appui à la conservation des forêts privées mais aussi de soutien à la production de bois. Cette double-orientation du programme fait l'objet d'un enjeu, au cœur des luttes entre coalitions, qui cherchent constamment à influencer la fabrique du PPSE. A travers la production annuelle d'un décret, le PPSE fait l'objet d'une régulation continuellement renouvelée et donc dépendante du jeu d'influence entre coalitions. Comme la coalition 'climat' a réduit son influence sur le *policymaking* du PPSE, le programme se trouve être l'objet d'alliances et de luttes entre les coalitions 'bois' et une nouvelle coalition qui émerge au tournant des années 2000 dans le sous-système des forêts privées : la coalition 'écologiste'. Si les coalitions 'bois' défendent sans grande surprise les instruments productifs du programme (PSE Plantation, PSE *gestion* des forêts, PSE système agro-forestier), mais ne remettent pas en cause le PSE Conservation, la coalition 'écologiste' quant à elle promeut l'instrument PSE Conservation tout en cherchant à éliminer les instruments de soutien à la production de bois, ce qu'elle réussit temporairement à faire pour le PSE *gestion* des forêts entre 2002 et 2010.

Si la répartition des financements selon les instruments PSE se fait largement en faveur du PSE Conservation qui concentre plus de 80% du budget, il ne faut pourtant pas en déduire trop rapidement que le PPSE finance seulement la conservation dans les forêts privées. D'une part, les instruments productifs, et notamment le PSE Plantation, perdurent. D'autre part, le PSE Conservation fait l'objet d'appropriations productives par les coalitions 'bois' au niveau de son implémentation. En effet, les exploitants de forêts

détournent le PSE Conservation à des fins productives en l'utilisant afin de valoriser économiquement leurs forêts entre deux plans de *gestion* qui permettent l'extraction de bois de leurs forêts.

Le PPSE n'est donc pas réduit à un programme de conservation mais fait bien l'objet de constants affrontements entre coalitions sur la direction productive ou conservacionniste que devrait adopter le programme.

Conclusion

Dans cette communication, nous avons cherché à montrer que la prise en compte des facteurs politiques dans l'analyse, qu'ils soient *policies* ou *politics*, permet de résoudre les paradoxes présents dans la littérature en économie environnementales sur le PPSE, que nous avons présenté en introduction. L'importation de nouvelles idées sur les forêts et d'instruments soit disant 'innovants' du niveau international ne fait pas l'objet d'une réplique à l'identique au niveau national mais passe bien par un processus de traduction, qui relève de facteurs politico-institutionnels et de jeux de coalitions d'acteurs propres au sous-système de politique publique concerné. Les PSE Costariciens sont souvent scrutés par le miroir déformant des chercheurs en économie environnementale, à savoir comme des instruments de marché innovants en faveur de la conservation. Si leurs racines internationales puisent effectivement dans les « mécanismes flexibles » issus du régime international du climat et en particulier du Protocole de Kyoto, leur traduction au niveau national à travers leur mise en législation et leur mise en œuvre en a fait des instruments complètement différents, plus proches des instruments incitatifs étatiques, inspirés des anciennes subventions forestières et finançant la conservation mais aussi la production de bois.