La forêt tropicale, le mécanisme REDD et les paiements pour services environnementaux : un casse-tête écologique et socio-économique

Alain Karsenty, Chercheur au CIRAD

Regard R12, édité par Anne Teyssèdre

— — —

Mots clés : Forêt tropicale, déforestation, préservation de la biodiversité, économie, services écosystémiques, méthodes et outils, REDD, paiements pour services environnementaux, PSE, coût d'opportunité, enjeux, développement durable, éthique, facteurs d'impact.

L'instrument économique « paiements pour services environnementaux » (PSE) suscite un intérêt croissant pour la conservation des écosystèmes forestiers dans les pays du Sud [1]. Jusqu'à présent, de nombreux PSE concernaient le maintien de la qualité de l'eau, et faisaient l'objet de négociations bilatérales entre des « acheteurs » et des « fournisseurs » d'eau potable filtrée par la forêt / par un bassin versant.

Avec la perspective de l'inclusion du mécanisme REDD – Réduction des Émissions issues de la Déforestation et de la Dégradation – dans les accords post-Kyoto sur le climat, les PSE se voient investis d'un rôle clé pour la mise en œuvre de la « déforestation évitée » et se développent rapidement dans le cadre de « projets REDD ». En effet, aux côtés des politiques et mesures que devront mettre en place les gouvernements pour agir sur les facteurs qui contribuent à la déforestation, il sera nécessaire de rémunérer directement les acteurs locaux pour influencer leurs choix en faveur du maintien du couvert forestier, qu'il s'agisse de conservation ou d'exploitation durable.

Rizière, Madagascar © Alain Karsenty

L'une des définitions les plus reprises dans la littérature sur les PSE est celle de Wunder (2005) : « *une transaction volontaire dans laquelle, un service environnemental (SE) bien défini (ou un usage des sols à même de sécuriser ce service) est 'acheté' par un (au minimum) acheteur de SE à un (au minimum) fournisseur de SE si et seulement si le fournisseur de SE sécurise la fourniture de ce SE (conditionnalité)* ».

Ici, le concept de PSE renvoie à un double arrangement contractuel, volontaire et conditionnel. Cette définition n'est toutefois pas entièrement satisfaisante dans la mesure où elle

[1] Les services environnementaux, ceux pour lesquels on peut concevoir des paiements spécifiques en dehors des marchés de biens, sont une sous-catégorie des services écosystémiques : ce sont essentiellement les services de régulation (ainsi que ceux liés aux paysages) qui bénéficient aux humains. Voir le Regard n°4 d'A. Teyssèdre.

adopte le langage marchand, avec les notions d'achat et de vente des services environnementaux, qui renvoient à l'idée d'une appropriation de ces services préalable à ces transactions (on ne peut vendre que ce que l'on possède).

Or, les services environnementaux sont par nature des biens publics ou, selon le cas, collectifs. La question de leur propriété n'a pas de sens dans la mesure où ces services sont des **qualités associés à des choses** (par exemple la qualité de l'eau transitant par un bassin versant, la capacité de stockage de carbone d'une forêt, etc.) non susceptibles d'appropriation (voir Teyssèdre et al., 2004, pour une distinction claire entre services écosystémiques et services économiques).

Ferme, Madacascar © Alain Karsenty

Je propose donc une définition un peu différente : *un PSE est une rémunération d'un 'agent' économique pour un service rendu à d'autres agents (où qu'ils soient dans le temps et l'espace) à travers une action intentionnelle visant à préserver, restaurer ou augmenter un service environnemental convenu*. Les PSE ont deux caractéristiques explicites :

- ils découlent d'un accord volontaire entre des parties, c'est-à-dire qu'ils reposent sur des contrats, explicites ou implicites, qui définissent le service attendu et les paiements correspondants ;
- les versements sont conditionnés au maintien du service par le(s) récipiendaire(s).

Des paiements de nature incertaine

Que doivent rétribuer les PSE dans le cadre de la REDD ? Des changements de pratique vis-à-vis du couvert forestier, une contribution active à la conservation ou la restauration des forêts, ou une rémunération pour le carbone stocké sur son terrain ?

Les économistes recommandent, en général, de ne payer que pour les forêts effectivement menacées de déboisement dans un avenir prévisible. Mais, que ce soit pour le niveau national de la REDD ou le niveau local des PSE, de nombreux acteurs plaident pour une rémunération du stock de carbone, c'est-à-dire pour des paiements correspondant aux forêts sur pied (ce que l'on peut qualifier de logique de rente). Ce principe a été indirectement retenu dans le cadre de la plupart des programmes nationaux de PSE, à l'instar de celui qui a été mis en place au Costa Rica ou ceux qui sont développés à l'heure actuelle en Colombie et au Mexique.

Sur le plan national, il n'est en aucune manière acquis que ce type de rémunération sera accepté dans un éventuel accord international post-Kyoto établissant le mécanisme REDD : les propositions discutées tendent, en majorité, à rémunérer des flux (mesurés par la réduction de la déforestation) et non des stocks. Sur le plan local, dans le cadre des programmes PSE existants, le problème est que le paiement pour tous les stocks de carbone forestier conduit à payer à la fois les agents (propriétaires, entreprises ou communautés) qui auraient déboisé sans le paiement et ceux qui n'avaient pas l'opportunité ou le souhait de déboiser.

Les recherches ont montré que la très grande majorité des agents qui ont reçu des paiements dans le cadre des programmes de PSE pour la conservation des forêts au Costa-Rica ont bénéficié d'un « effet d'aubaine », c'est-à-dire qu'ils n'auraient pas déboisé même sans les paiements. Il est possible de réduire (dans une certaine mesure seulement) ce risque en travaillant à l'élaboration de scénario de référence à l'échelle locale, mais au prix d'un coût fortement accru des programmes.

Si l'on ne paye pas pour un stock 'sur pied', et que la valeur des services est difficilement

calculable, à quoi correspondent les paiements? La littérature tend à les aligner sur **le coût d'opportunité [2] du renoncement à certains droits d'usage ou de propriété** («compensations»). Cette référence est commode théoriquement, mais elle n'est pas toujours applicable en pratique. Pour un « PSE presque parfait » (Perrot-Maître, 2002) comme Vittel, les paiements sont alignés sur le coût du changement de pratiques agricoles.

Dans les pays du Sud, et pour la conservation des forêts, les paiements sont en général contraints par le montant des financements disponibles et dépendent des stratégies des organisations qui cherchent souvent à faire un maximum d'hectares de conservation à moindre coût – au risque de l'absence de durabilité de tels contrats. Les coûts d'opportunité de la conservation de la forêt sur les fronts pionniers d'Amazonie ou dans les zones de plantation de palmiers à huile en Asie sont très élevés, ce qui s'avère dissuasif pour l'utilisation de PSE. Ainsi, les programmes de PSE tendent à se rabattre sur des forêts moins menacées, au risque de payer des acteurs ayant un coût d'opportunité nul à ne pas déboiser.

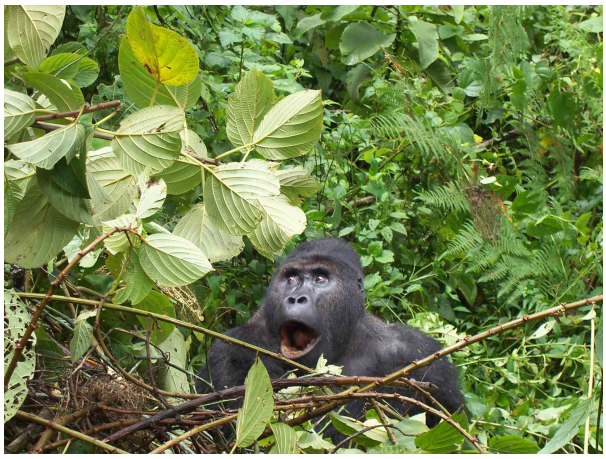
Les risques associés aux PSE

La mise en œuvre des objectifs de la REDD à travers des programmes de PSE pose directement le problème de la clarification des droits fonciers forestiers dans un contexte d'enjeux financiers nouveaux autour des forêts, contexte propice aux conflits. Il sera nécessaire de déterminer les bénéficiaires potentiels des paiements, d'établir leur périmètre de responsabilité et des règles à tenir en cas de conflit entre communautés voisines.

Des programmes de cartographie et d'enregistrement des droits des différents usagers des ressources et des terres boisées semblent devoir constituer un préalable à un déploiement à grande échelle des PSE.

Les PSE vont créer ou raviver des tensions autour de « l'identité » et de la filiation généalogique (qui conditionne souvent le droit d'accès dans les sociétés agraires). Dans les pays du Sud, il est probable que l'on va payer des communautés pour conserver des forêts. La création d'une « rente de conservation » va aiguiser les appétits et faire surgir des conflits pour l'appropriation de cette rente.

Par exemple, la communauté étant une catégorie largement conventionnelle, de lointains cousins résidant ailleurs pourront demander leur part du « gâteau » tandis que des familles résidentes usagères de la même ressource se verront dénier l'accès aux bénéfices sous prétexte qu'ils sont des « étrangers » (ou « allogènes », comme l'on dit en Côte d'Ivoire) car assimilés plus tardivement ou de statut subalterne (anciens esclaves, etc.).



Gorille, Kivu, RDC © Sofia Bouderbala

Le plus grand problème des PSE est qu'ils conduisent les acteurs à endosser le raisonnement suivant : s'il n'y a pas d'autre motif que l'intérêt (pécuniaire) pour conserver la nature, alors nous sommes fondés à être « irresponsables » dès lors que ceci nous coûte quelque chose. Ceci légitime un « droit au paiement », véritable créance émise sur la société, dès lors que les coûts de la conservation l'emportent sur les bénéfices.

Les PSE transforment les acteurs ruraux en créanciers menaçants, en les incitant à

[2] Le coût d'opportunité est le coût ou le manque à gagner correspondant au renoncement d'une option existante ou qu'il serait possible de réaliser. La comparaison doit prendre en compte l'ensemble des coûts et des revenus de l'activité non entreprise (ou abandonnée) et la comparer avec ceux de l'option courante.

formuler leur « droit » en ces termes : « *si vous ne me payez pas, je détruis* ». **Une généralisation des PSE rendra-t-elle improbable toute action désintéressée de conservation de la nature ?**

Sur le plan éthique se pose aussi le problème de l'équité d'une compensation « au coût d'opportunité » pour les populations les plus pauvres, quand elle ne leur permet pas de sortir de cette pauvreté. C'est par exemple le cas à Madagascar où j'ai pu relever le décalage entre des « contrats de conservation» mis en place par *Conservation International* et les besoins des paysans confrontés à une crise profonde de leur système agraire traditionnel d'abattis-brûlis, qui conduira un jour ou l'autre à une reprise des défrichements des forêts aujourd'hui protégées par les contrats.

Il paraît inévitable que les PSE doivent, dans ce cas, être pensés en tant **qu'instruments d'investissement** pour transformer les pratiques agraires et s'articuler avec des programmes de développement rural. Encourager les paysans à conserver les arbres, reboiser et protéger les forêts existantes nécessite bien des programmes PSE à grande échelle, mais de tels paiements n'entraîneront des transformations durables que s'ils s'accompagnent d'un appui au changement des itinéraires techniques agricoles et de programmes pour les pérenniser (crédit rural, assurances, prix stabilisés, registres fonciers…). La lutte contre la déforestation passe aussi par le développement.

Comme tout instrument économique, les PSE ne sont pas dépourvus d'effets pervers. Ils possèdent des potentialités certaines, dans la mesure où ils permettent, dans un certain nombre de cas, de modifier directement les incitations économiques en faveur de l'environnement. Mais leur utilisation n'est pas sans risques et soulève certaines questions éthiques. REDD ouvre un champ immense pour l'utilisation de PSE, et leur couplage avec d'autres instruments de politiques publiques. Cette configuration inédite constitue un domaine de recherche et d'expérimentation qu'il est urgent d'investir.

Bibliographie :

Karsenty A., Sembres T. et Randrianarison M., 2010. Paiements pour services environnementaux et biodiversité dans les pays du Sud : le salut par la « déforestation évitée » ? *Revue Tiers Monde*, n° 202, pp. 53-74

Perrot-Maitre D. 2006. The Vittel payment for ecosystem services: a "perfect" PES case? Document IIED. http://www.iied.org/NR/forestry/projects/water.html

Teyssèdre A., D. Couvet et J. Weber, 2004. Le pari de la réconciliation. In *Biodiversité et changements globaux*, R. Barbault (Dir.), B. Chevassus (Dir.) et A. Teyssèdre (Coord.), ADPF, pp. 180-188.

Wunder S. 2005. Payments for environmental services: some nuts and bolts. *CIFOR* Occasional Paper 42, 26 p. www.cifor.cgiar.org/publications/pdf_files/OccPapers/OP-42.pdf

Et ce « regard » R4 en ligne, sur la notion de services écosystémiques :

Teyssèdre A., 2010. Les services écosystémiques, notion clé pour explorer et préserver le fonctionnement des socio-écosystèmes. *Regards et débats sur la biodiversité*, SFE, Regard n°4 du 25 octobre 2010.

Regard R12 édité et mis en ligne par Anne Teyssèdre pour la la Société Française d'Ecologie (SFE), suivi d'un débat en ligne : https://www.sfecologie.org/regard/regards-r12-karsenty/

Regards et débats sur la biodiversité : https://www.sfecologie.org/regards/