

Instrument politiques pour la préservation ou la restauration des espaces boisés et l'amélioration de la fourniture de biens et services forestiers

par Davide PETTENELLA, Enrico VIDALE et Lucio BROTTTO

Dans cet article, les auteurs passent en revue les différents outils permettant de prendre en compte la valeur des biens et services fournis par la forêt. Des instruments réglementaires «passifs» aux instruments «actifs» permettant un revenu direct aux opérateurs forestiers, les avantages, inconvénients et incidences de chacun sont analysés, et tout particulièrement ceux des Paiements pour services environnementaux (PSE).

Introduction

L'économie des zones boisées méditerranéennes est influencée par l'écart croissant entre la rentabilité financière et la rentabilité économique de la gestion forestière, c'est-à-dire entre la fourniture de produits marchands et celle de services publics non marchands, comme la séquestration du carbone, la conservation de la biodiversité, l'amélioration de la qualité de l'eau et l'accueil du public en forêt (tourisme, loisirs). Afin de soutenir la fourniture de ces services par la forêt, un ensemble d'instruments a été mis au point (Cf. Tab. I). Une grande distinction peut être faite entre les instruments de régulation, appelés aussi instruments réglementaires ou instruments passifs, qui ne sont associés à aucune forme de compensation pour les propriétaires forestiers et les gestionnaires, et les instruments actifs qui peuvent représenter de nouvelles sources de revenus pour les différents opérateurs du secteur (OCDE, 2010). Traditionnellement, les décideurs politiques méditerranéens ont donné la priorité aux instruments réglementaires : ces derniers sont basés sur des coûts de mise en œuvre relativement bas et ils permettent de renforcer le rôle des institutions publiques dans l'application de la loi. Ces instruments sont toutefois associés à une approche descendante ou top-down et ils ne créent aucune incitation financière pour les propriétaires et les gestionnaires forestiers à soutenir activement la fourniture de services non marchands. Des ressources forestières sur-réglées peuvent facilement devenir non rentable, au risque d'être finalement abandonnées ou mal gérées, avec des effets négatifs (échecs politiques) associés à une augmentation des risques de feux de forêt et un manque de régénération.

	Tools	Direct costs for the public sector	Transaction costs for the public sector	Approach	Participation by the privates	
Passive: Command and control	Thresholds, limitations, constraints	Relatively low	Relatively low	Top down	Compulsory	
Active: creation of new sources of income	Tax deductions, tax exemption	Relatively high			Voluntary or imposed by the State	
	Fixed compensation				Voluntary	
	Marked-based instruments	- PES schemes	Zero costs	Relatively high	Bottom up	Voluntary
		- PES-like schemes	Very low	Low	Mixed	Compulsory for some parties
		- PPP	Relatively high	Low	Top down	Voluntary
		- Land acquisition by public authorities or large companies (lease, concessions, ...)	Relatively high	Low		Normally voluntary
		- Tradable permits (cap & trade schemes)	Relatively low	Low	Mixed	Compulsory for some parties
		- Certification and labelling (premium price)	Zero costs	Zero costs	Bottom up	Voluntary
		- Sponsoring, donations (philanthropy)				
- Information, provision of services, goods free of charge or a low prices		Relatively high	Low	Mixed		

Tab. I :
Différents instruments utilisés pour encourager la fourniture de biens publics

Instruments basés sur le marché

Afin d'éviter les impacts négatifs des instruments régulateurs, les outils «actifs» ont tendance à être encouragés. Parmi eux, les instruments fondés sur le marché (*Market Based Instruments* ou MBI) visent à stimuler les comportements des consommateurs et des fournisseurs à travers la création de motivations financières pour gérer correctement les ressources forestières. Comme dans le cas des instruments régulateurs, les pouvoirs publics peuvent avoir un rôle passif ou actif afin de promouvoir les MBI, selon le type de service, sa complexité, son ampleur et sa dimension.

Les services bien définis, à petite échelle, sont plus faciles à mettre en place, tandis que les situations contraires peuvent demander une participation plus active des pouvoirs publics afin de réduire certaines contraintes telles que les coûts de transaction pour le regroupement de l'offre ou de la demande, les protocoles de mesure et l'accès du public à l'information. Dans tous les cas, les gouvernements ont une responsabilité fondamentale dans la mise en place et dans la garantie des droits de propriété (par exemple dans le cas du gibier, des champignons, des truffes, etc.). Relativement nouveaux dans les pays du Sud de la Méditerranée, les instruments basés sur le marché (MBI) ont un avenir prometteur. Certains auteurs (STAVINS, 2001 ; PANAYOTOU, 1994) suggèrent de distinguer trois sous-groupes de MBI selon les catégories suivantes : (1) fondé sur les prix ; (2) basé sur la quantité (qui pourrait être l'évolution des instruments réglementaires), (3) instruments de friction du marché.

1. Les instruments fondés sur les prix permettent en général de stimuler la fourniture de services, principalement grâce à des subventions, des

prêts bonifiés, des concessions, des ventes aux enchères, etc. Ils ont un effet direct sur l'offre de services.

2. Les instruments fondés sur la quantité permettent de limiter les externalités négatives en mettant en place des seuils de production maximale sur une activité économique donnée. Chaque agent économique peut produire une certaine quantité d'externalités négatives selon les permis achetés et, dans tous les cas, le montant total de permis est limité selon un accord général entre les agents économiques. Parmi les instruments fondés sur la quantité les plus courants, les systèmes de plafonnement et d'échange (c'est-à-dire où une limite maximale est calculée selon un temps de référence), le « hors-jeu » (ou système « pas d'impact net ») et l'atténuation bancaire (achats et échanges de crédits) ont été mis en œuvre en tant qu'outils économiques pour l'atténuation des effets du changement climatique (les deux premiers instruments) et la conservation des zones humides (le dernier instrument), dans laquelle une tierce partie certifie généralement le respect d'un ensemble de normes.

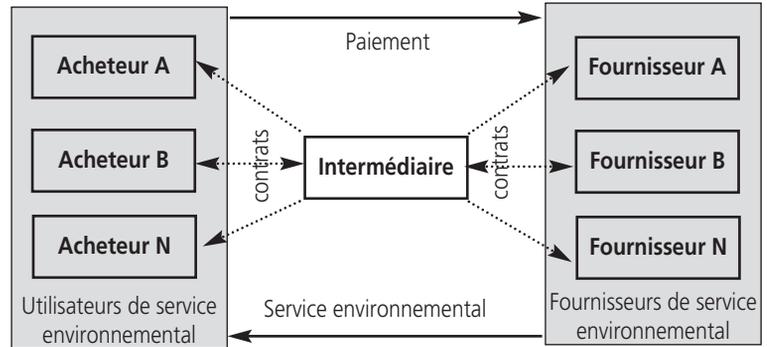
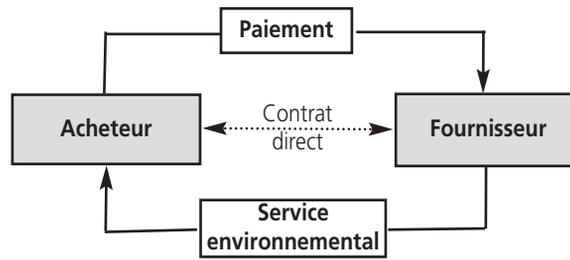
3. Enfin, les instruments de friction de marché sont des outils pour la promotion ou même la création d'un nouveau marché de services. Ces outils varient de simples stratégies de marketing, tels que la différenciation des produits et l'éco-étiquetage pour les produits moins impactant, à des outils financiers plus complexes sur la base de l'évaluation des risques pour l'environnement d'une activité donnée. Les assurances conservation et les leviers d'éco-investissement en sont deux exemples. Certains de ces outils sont similaires aux produits financiers dérivés (par exemple « échange dette-conservation »), où la réduction des ressources naturelles dans une région est compensée par un autre investissement. Cependant, ces dernières années, grâce à l'analyse de la demande, une pression plus importante a été appliquée dans la création de contrats-paiement et de marchés de service basés sur les systèmes de paiements pour services environnementaux (PSE).

Les paiements pour services environnementaux

Les PSE sont définis comme : une transaction économique volontaire fondé sur un contrat entre au moins deux parties, un fournisseur et un acheteur, qui échange un service défini dont la mise à disposition est assurée par le fournisseur (WUNDER, 2005). Alors qu'il est rare qu'un simple contrat bilatéral entre acteurs privés soit mis en œuvre, il est plus fréquent que des PSE soient développés par des intermédiaires en raison du nombre élevé de payeurs et de fournisseurs (Cf. Fig. 2).

Si l'un des cinq paramètres n'est pas rempli, les PSE peuvent être appelés système type PSE (WUNDER, 2008). C'est le cas (assez fréquent dans la région méditerranéenne) lorsque l'acheteur et le vendeur sont des institutions publiques ou s'il n'y a pas de volontarisme et que le système est imposé à l'une des deux parties. Cependant, les deux pré-requis d'avoir un service bien défini et la condition d'additionnalité doivent être respectés à la fois dans les systèmes de PSE et type PSE. Un PSE peut durer une ou plusieurs années, voire indéfiniment ; sa durée est strictement liée à la demande de service.

Le mécanisme de financement d'un système de PSE peut être expliqué par un graphique simple (Cf. Fig. 3). Dans le scénario *business as usual* (BAU), un propriétaire forestier gagne un certain niveau de revenus par la vente de bois, tandis que les autres parties prenantes du secteur forestier ne reçoivent aucun bénéfice ; par exemple, un taillis géré avec des coupes rases de grande ampleur à courte rotation dans une zone de montagne. Dans cet exemple, les avantages perdus pour la société associés à ce mode de gestion peuvent être un coût social lié à la protection des terres contre les inondations et l'érosion des sols, ainsi que la perte générale de l'activité de loisirs et la récolte de produits forestiers non ligneux (PFNL). Un changement de la gestion forestière basée sur la mise en œuvre de contraintes légales, telles que la réduction de la surface en coupe rase, peut réduire les coûts sociaux (scénario «A») : le propriétaire de la forêt doit réduire son chiffre d'affaires sur la production de bois, tandis que toutes les autres parties prenantes bénéficient des avantages liés à l'augmentation des externalités de la forêt.



Les décideurs politiques peuvent envisager une option basée sur une limitation des droits des propriétaires forestiers, sans aucune compensation (système gagnant-perdant) et une somme d'argent cohérente pour assurer l'application de la loi et restaurer les terrains dégradés. Ces coûts seront couverts par le système fiscal général. Une alternative à cette politique se dirige vers un système de PSE : les fournisseurs et les consommateurs échangent leur utilité d'avoir un certain niveau de bien et de services issus de la gestion

Fig. 1 : Système direct de PSE (Paieement pour services environnementaux)

Fig. 2 : Système de médiation pour les PSE

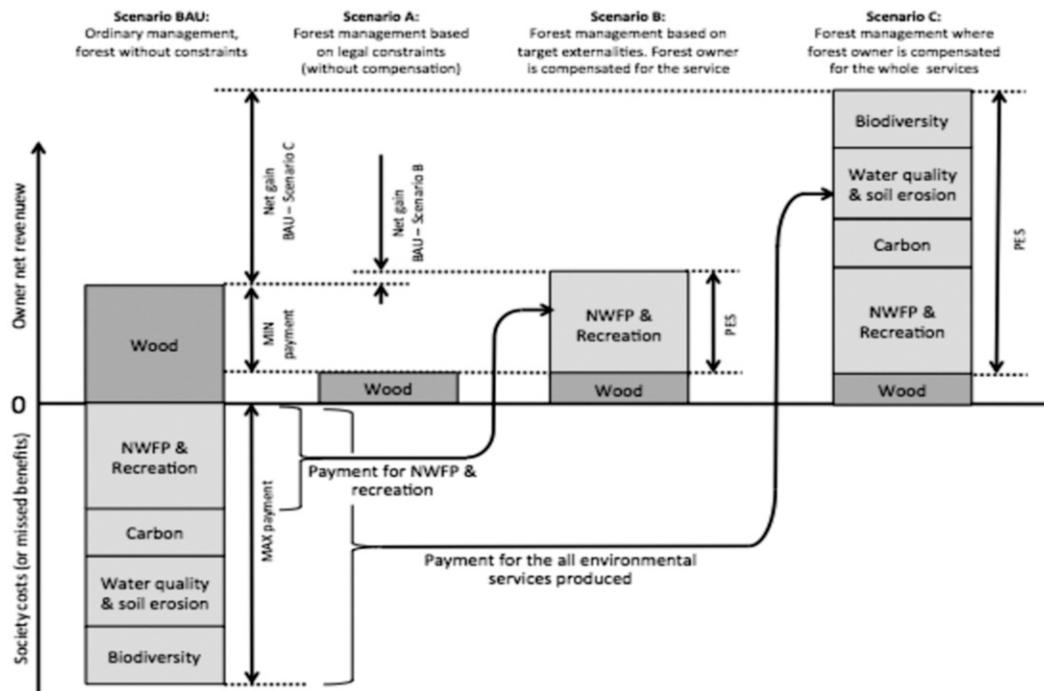


Fig. 3 : Mécanisme de financement d'un système de PSE, basé sur la fourniture de multiples services environnementaux. Source: Pagiola et Platais (2007) modifié. NWFP : produits forestiers non ligneux

Davide PETTENELLA
Enrico VIDALE
Lucio BROTTA
Département
Territoires et systèmes
agroforestiers
Agripolis - Université
de Padoue
Via dell'Università
16 - 35020 Legnaro PD
ITALIE
Email:
davide.pettenella@
produzione.agraria.
unipd.it

des forêts en échange d'une transaction monétaire pour couvrir le coût d'opportunité du propriétaire forestier. Dans les scénarios «B» et «C», les deux parties ont un gain net positif par rapport au scénario BAU, à la fois en termes de fourniture de services environnementaux et de l'équité entre les bénéficiaires des services et le fournisseur. Les PSE pourraient être construits pour des externalités ciblées (scénario «B»), où les bénéficiaires paient pour une gestion forestière spécifique qui fournit des PFNL et les loisirs. Dans ce cas, les récolteurs de PFNL et les utilisateurs de loisirs seront les seuls bénéficiaires. En fait, le meilleur scénario théorique est «C», où toutes les externalités sont rémunérées au producteur par un ensemble plus large de parties prenantes ; cependant les systèmes de PSE sont généralement semblables au scénario «B», où les coûts de transaction sont plus faibles.

Conclusion

Les facteurs importants qui influent sur la conception et la mise en œuvre des PSE sont les caractéristiques physiques du service, la relation entre l'offre et la demande, le contexte culturel et le cadre institutionnel (par exemple, la réglementation des droits de propriété). Un énorme obstacle à toute mise en œuvre des PSE est la fragmentation des acheteurs ou des fournisseurs ; la propriété foncière très morcelée et l'absence d'associations de propriétaires forestiers augmentent les coûts de transaction. Dans ces conditions, le rôle des gouvernements nationaux ou locaux est fondamentale (YANDLE, 1999 ; HILL, 1997).

Dans la région méditerranéenne, les PSE liés à l'eau sont plus fréquents que d'autres services forestiers, car il est relativement facile de définir les acheteurs et les fournisseurs du service dans les zones de captage et de les rassembler autour des questions de qualité ou de quantité d'eau. Des exemples positifs sont souvent signalés sur des marchés mono ou oligopsonne¹, typiques des services liés à l'eau où la présence d'un (par exemple une autorité de l'eau) ou quelques acheteurs permet de réduire les coûts de négociation et d'atteindre le meilleur accord.

Le contexte culturel est également important pour l'acceptabilité du PSE. Les gens peuvent accepter la notion de monétisation d'un service, mais dans d'autres cas ils peuvent voir les PSE comme de trop fortes restrictions dans leur utilisation des terres. La commercialisation des droits d'accès à des fins récréatives est un exemple. En effet, les petits propriétaires forestiers ne sont généralement pas prêts à vendre une partie de leurs droits de propriété, effrayés par le fait que les nouveaux utilisateurs peuvent endommager leur forêt ou créer de nouveaux privilèges.

Les droits de propriété sont d'une importance fondamentale pour la conception des PSE et l'exclusivité claire est une condition sine qua non pour la mise en œuvre des systèmes de PSE (ENGEL *et al.*, 2008). Cependant, les décideurs politiques dans de nombreux cas sont réticents à légiférer sur des questions très sensibles telles que l'environnement et l'eau, où la société civile est souvent opposée à tout processus de privatisation. Contrairement à une approche réglementaire, les systèmes de PSE augmentent généralement le prix des services pour les utilisateurs finaux. Les utilisateurs locaux peuvent associer à première vue un système de type PSE à une forme de fiscalité environnementale.

D'autres aspects tels que l'efficacité, la symétrie de l'information, l'invariance scalaire, la monotonie de la fourniture en PSE, et d'autres éléments reliés à la théorie du contrat peuvent jouer un rôle important dans la conception des systèmes de PSE.

À l'avenir, les systèmes de PSE ou type PSE remplaceront probablement certains des mécanismes basés sur des subventions dans le développement d'un système plus efficace de fourniture de services liés à la forêt. Sur l'aspect de la fourniture, les associations de propriétaires fonciers peuvent concrètement soutenir le développement des PSE par une diminution des coûts de transaction, mais à l'avenir, le rôle le plus important sera joué par la prise de conscience des consommateurs et la volonté de payer, de facto le véritable moteur de l'économie verte.

D.P., E.V., L.B.

Résumé

Dans la région méditerranéenne, les décideurs et les gestionnaires d'espaces forestiers cherchent des instruments politiques afin de combler l'écart entre la rentabilité financière et la rentabilité économique dans la gestion forestière. L'article passe en revue ces instruments politiques en se concentrant sur les instruments fondés sur le marché et plus particulièrement sur les paiements pour services environnementaux (PSE). Il est question notamment des problèmes de mise en œuvre des systèmes de PSE, en reconsidérant les obstacles et les opportunités offertes à leur développement dans la région méditerranéenne.