



Philippe Méral et Denis Pesche (dir.)

Les services écosystémiques Repenser les relations nature et société

Éditions Quæ

4 - Émergence de la notion de service écosystémique et mise en œuvre politique au Costa Rica

Jean-François Le Coq et Fernando Saenz Segura

Éditeur : Éditions Quæ
Lieu d'édition : Éditions Quæ
Année d'édition : 2016
Date de mise en ligne : 8 février 2021
Collection : Nature et société
ISBN électronique : 9782759231362



<http://books.openedition.org>

Édition imprimée

Date de publication : 26 mai 2016

Référence électronique

LE COQ, Jean-François ; SAENZ SEGURA, Fernando. 4 - Émergence de la notion de service écosystémique et mise en œuvre politique au Costa Rica In : *Les services écosystémiques : Repenser les relations nature et société* [en ligne]. Versailles : Éditions Quæ, 2016 (généré le 24 mars 2021). Disponible sur Internet : <<http://books.openedition.org/quæ/26572>>. ISBN : 9782759231362.

4

ÉMERGENCE DE LA NOTION DE SERVICE ÉCOSYSTÉMIQUE ET MISE EN ŒUVRE POLITIQUE AU COSTA RICA

Jean-François Le Coq, Fernando Saenz Segura

Le Costa Rica constitue un cas d'étude particulièrement intéressant pour analyser l'insertion de la notion de service écosystémique dans les politiques publiques. Ce petit pays d'Amérique centrale est connu pour son engagement de longue date dans la conservation (Evans, 1999). Il est également considéré comme un pays pionnier pour avoir mis en place un programme d'ampleur nationale de paiements pour services environnementaux (PSE) afin de lutter contre la déforestation (Pagiola, 2008 ; Wunder, Engel et Pagiola, 2008). Enfin, plus récemment, il a consolidé ses engagements en matière de changement climatique en affirmant sa volonté d'être un des premiers pays au monde à être neutre en carbone (Lansing, Grove et Rice, 2014). Toutefois, dans le domaine agricole, l'insertion de la notion et les engagements environnementaux restent bien en deçà de ceux des secteurs forestiers et de la conservation (Le Coq *et al.*, 2010a).

Dans ce chapitre, nous analysons comment les notions de service écosystémique et de service environnemental ont été mobilisées dans les politiques affectant le secteur rural au Costa Rica. Nous montrerons qu'il existe un contraste entre l'usage des notions de service écosystémique et de service environnemental selon les secteurs d'intervention des politiques publiques (forêt, agriculture, conservation, tourisme), ainsi qu'une différence chronologique et d'amplitude de niveau d'insertion de la notion entre ces secteurs. Après avoir présenté les caractéristiques spécifiques du Costa Rica, nous présenterons les dynamiques d'insertion des notions de service écosystémique et de service environnemental dans différents secteurs de politiques publiques. Enfin, nous discuterons des facteurs explicatifs de

ces formes d'insertion en nous appuyant sur la littérature de l'économie institutionnelle⁴⁴.

LE COSTA RICA, UN PAYS CENTRAMÉRICAIN SPÉCIFIQUE

Le Costa Rica, souvent considéré comme la « Suisse de l'Amérique centrale »⁴⁵, a une longue tradition démocratique et, contrairement à ses voisins centraméricains, il n'a pas connu de conflits armés au cours du XX^e siècle. Après avoir aboli l'armée en 1948, le pays a orienté ses dépenses publiques vers l'éducation et la santé pour développer un modèle social. Ainsi, grâce à une forte croissance de son économie dans les années 1970-1980, stimulée par les investissements étrangers et la coopération internationale, notamment à une période où la plupart des pays de la sous-région étaient en guerre civile, le Costa Rica est parvenu à atteindre un niveau de développement élevé.

Cette situation résulte de plusieurs facteurs. En premier lieu, des soutiens financiers importants ont été apportés par les États-Unis pour contenir les mouvements révolutionnaires œuvrant dans la région (Salvador, Nicaragua) dans les années 1970-1980. En second lieu, des plans de stabilisation et d'ajustement structurel mis en place par le Fonds monétaire international et la Banque mondiale ont permis au pays de surmonter la crise des finances publiques des années 1980. Cette évolution s'est accompagnée d'importantes tensions sociales (Edelman, 2005) et a entraîné une orientation du développement économique vers l'exportation et le développement des services.

Outre d'importants programmes publics dans les domaines de l'éducation et de la santé dès les années 1970, le Costa Rica a développé des infrastructures permettant l'accès de la population à l'électricité et aux télécommunications, tout en mettant en place des systèmes de protection sociale (caisse de sécurité sociale, indemnité chômage, assurance, etc.).

Au-delà de cette dimension sociale, le pays est également doté d'une remarquable biodiversité reconnue à l'échelle mondiale. S'il connaît des problèmes de dégradation des sols et de pollution, il fait partie des rares

44. Les éléments contenus dans ce chapitre sont issus de travaux réalisés dans le cadre du programme Serena entre 2009 et 2012. Ils proviennent d'études concernant directement le programme de PSE (Legrand, Froger et Le Coq, 2010 ; Le Coq *et al.*, 2012 ; Le Coq *et al.*, 2013 ; Legrand, 2013 ; Legrand, Froger et Le Coq, 2013), d'analyses sectorielles à l'échelle nationale portant sur les secteurs agricoles (Durey, 2011), forestier (Vieille-Cessay, 2011), de la conservation et de la biodiversité (Venturi, 2011 ; Durey et Le Coq, 2013), et du tourisme (Vandenbussche, 2010), ainsi que d'études de cas dans plusieurs régions auprès des administrations locales de plusieurs régions et de foyers ruraux impliqués dans différents programmes (Cazal et Deligne, 2011 ; de Rouffignac, Munié et Venturi, 2011 ; Leloup et Fradon, 2011 ; Schuit, Le Coq et Saenz, 2011), afin de saisir la perception des acteurs locaux.

45. Ce terme est souvent utilisé pour désigner ce pays qui est le plus stable politiquement (avec des élections démocratiques depuis le XIX^e siècle) et le plus sûr d'Amérique latine.

pays tropicaux qui soient parvenus à lutter efficacement contre la déforestation. Il a ainsi inversé son taux de déforestation dans les années 1990, passant ainsi d'un niveau de couverture forestière de 21 % en 1980 à 52 % en 2012 (Fonafifo, 2012). Ainsi, le Costa Rica est connu et reconnu pour avoir mis en œuvre des politiques de conservation efficaces, fondées sur la création d'un important réseau d'aires protégées depuis les années 1970 (Evans, 1999 ; Steinberg, 2001), ainsi que pour la mise en œuvre, dès 1997 et de manière pionnière à l'échelle internationale, d'un programme de PSE (Pagiola, 2008).

Alors que les institutions et la politique de conservation de ce pays sont consolidées, l'incorporation de la dimension environnementale dans l'agenda agricole est restée en retrait (Le Coq *et al.*, 2010a). L'agriculture costaricienne reste ainsi fortement dominée par des systèmes de production intensifs en intrants pour des filières d'exportation (café, banane, ananas, etc.) et, paradoxalement, ce pays à l'image « verte » est aussi l'un des plus grands consommateurs de produits phytosanitaires à l'hectare (Galt, 2014).

Par ailleurs, bien que le taux de pauvreté soit relativement faible au Costa Rica en comparaison avec d'autres pays de la région, la tendance est à la hausse, avec une différenciation sociale accrue. Si la croissance économique s'opère surtout dans la zone de colonisation historique de la Vallée centrale qui concentre l'essentielle des activités économiques du pays, les zones périphériques, fortement rurales et souvent agricoles, souffrent de niveaux de développement moins élevés.

GENÈSE DES CONCEPTS DE SERVICES ÉCOSYSTÉMIQUES ET ENVIRONNEMENTAUX

Les analyses bibliographiques et les entretiens réalisés ont confirmé le caractère pionnier du Costa Rica dans l'usage du concept de services environnementaux dans les politiques publiques. Le concept de service écosystémique a des origines anciennes mais sa diffusion internationale s'opère à la fin des années 1990 (Méral, 2012). La notion de service environnemental, quant à elle, est plutôt issue de la sphère des économistes de l'environnement et souvent liée à la problématique de recherche de financement pour la conservation. Elle se diffuse internationalement avec l'idée de paiements pour services environnementaux au début des années 2000 (Pesche *et al.*, 2013). Au Costa Rica, le concept de service environnemental est introduit et défini dès 1996 dans la loi forestière 7575, qui jette les bases du programme de PSE qui sera lancé officiellement en 1997 (Le Coq *et al.*, 2012).

UNE ADOPTION PRÉCOCE

Les enquêtes réalisées auprès des personnes impliquées dans la genèse du programme de PSE ont révélé deux principaux courants d'idées qui ont

permis l'émergence de l'usage de la notion de service environnemental et de PSE au début des années 1990 au Costa Rica. Ces courants d'idées se sont principalement appuyés sur l'existence de réseaux interpersonnels entre chercheurs et acteurs costariciens et internationaux. Deux courants principaux ont pu ainsi être mis en évidence :

- un courant « académique » depuis les universités nord-américaines vers le Costa Rica, portant d'une part sur l'évaluation économique des services environnementaux. On peut identifier en particulier des relations entre les économistes R. Costanza, chercheur à l'université du Maryland, et O. Segura, enseignant chercheur du centre de recherche en politique économique de l'université nationale du Costa Rica. D'autre part, l'idée de tester des instruments de marché pour financer les politiques environnementales germe au travers des relations entre T. Panayoutou, professeur à Harvard, et R. Castro, diplômé de l'université du Costa Rica, en phase de préparation d'un doctorat à Harvard et ministre de l'Environnement à partir de 1994 ;
- un courant « projet » qui s'est créé à travers des relations entre des responsables de projets au Costa Rica et des experts internationaux autour de la mise en œuvre de projets spécifiques de coopération liés à la conservation des forêts. Tel le projet Boscosa, réalisé dans la région Sud du pays par une organisation non gouvernementale nationale, la Fundacion Neotropica, et une organisation non gouvernementale internationale, The Nature Conservancy ; mais aussi, le projet Reforesta réalisé dans la région centrale du Costa Rica, financé par l'United States Agency for International Development et mise en œuvre par une organisation non gouvernementale nationale, Fundecor ; et le projet de Reforestation en zone nord, financé par la FAO et la coopération allemande, mise en œuvre par une coopérative forestière locale, Codeforsa. Ces projets, conduits au tournant des années 1980-1990, portaient principalement d'une idée pragmatique, mais marquant un changement de paradigme en termes d'outils pour lutter contre la déforestation. Il s'agissait de payer pour que les propriétaires fonciers conservent la forêt (payer pour l'arbre sur pied) et non pas seulement pour qu'ils replantent des arbres (payer pour les arbres plantés).

UNE DÉFINITION LOCALE DU CONCEPT POUR MAINTENIR DES INSTRUMENTS FORESTIERS EXISTANTS

Les enquêtes auprès des protagonistes de la loi forestière de 1996, ainsi que l'analyse des différentes versions préparatoires de cette loi et des minutes des débats parlementaires autour de cette loi, ont montré que l'adoption de la notion de service environnemental dans la loi et la définition qui en a été donnée ont été des processus peu discutés par les parlementaires. En effet, la notion même de service environnemental est introduite tardivement dans le processus législatif, au moment de la phase finale de la négociation

et de la définition de cette loi forestière, qui était en discussion depuis le début des années 1990 (Le Coq *et al.*, 2012).

Ce concept et la définition qui lui a été donnée ont alors été conçus de manière *ad hoc* par les protagonistes de la loi. La notion de service environnemental peut être analysée comme un des éléments du compromis entre les différents groupes d'intérêts et acteurs impliqués dans la définition de cette loi : les groupes forestiers (propriétaires et exploitants des plantations forestières et de l'industrie du bois) appréhendant la forêt d'un point de vue productif et les acteurs préoccupés par la conservation de la forêt (Le Coq *et al.*, 2012). Ainsi, la loi de 1996 reconnaît officiellement que les forêts et les plantations forestières fournissent des services environnementaux pour la société et définissent quatre types de services : l'atténuation des émissions de gaz à effet de serre, la protection de l'eau, la protection de la biodiversité et la beauté scénique. Cette catégorisation sera reprise par la suite dans de nombreux articles académiques portant sur les PSE, dont la publication de référence de S. Wunder (2005).

Cette définition de la loi forestière visait à la fois à faire reconnaître l'importance de la forêt pour le pays, tant dans une perspective marchande que citoyenne (Le Coq *et al.*, 2012). Face aux risques de suppression des aides au secteur forestier dans le cadre des négociations avec le Fonds monétaire international et les accords de libre-échange (Organisation mondiale du commerce) (de Camino *et al.*, 2000), cette loi permettait de justifier l'existence d'instruments d'incitation forestiers qui avaient été mis en place progressivement à partir des années 1980 (Daniels *et al.*, 2010) : le « certificat de paiement forestier » (Certificado de Abono Forestal) mis en place à partir de 1986 pour promouvoir la reforestation, le certificat de paiement forestier pour la gestion des forêts (Certificado de Abono Forestal por Manejo), mis en place en 1993 pour encourager une exploitation durable des forêts, et le certificat de protection forestier (Certificado de Protección de Bosque) mis en place en 1995 afin d'encourager la conservation des forêts. Elle permettait en outre d'ouvrir de nouvelles perspectives de financement de ces instruments sur la scène internationale, notamment suite au Sommet de la terre de Rio de 1992 et à l'élaboration de la Convention cadre sur le changement climatique global et de la Convention sur la biodiversité (Castro *et al.*, 2000).

SERVICES ENVIRONNEMENTAUX ET SERVICES ÉCOSYSTÉMIQUES : DES USAGES DIFFÉRENCIÉS

Au-delà des définitions reconnues et de leurs dynamiques distinctes à l'échelle internationale (Antona *et al.*, 2012 ; Pesche *et al.*, 2013)⁴⁶, il a été possible de mettre en évidence une différence dans les origines et les usages

46. Voir également l'introduction générale.

des concepts de service écosystémique et de service environnemental au Costa Rica (Mora-Vega, Saenz-Segura et Le Coq, 2012). En effet, si les entretiens et les analyses bibliographiques ont montré que ces deux concepts étaient encore parfois mobilisés de manière interchangeable dans de nombreux documents (articles, rapports, etc.) et dans l'usage qu'en font certains acteurs, notamment locaux, contribuant ainsi à créer une certaine confusion, quelques grands traits distinctifs se dégagent quant à l'usage et à la mobilisation de ces notions au Costa Rica.

En effet, le concept de service environnemental est principalement mobilisé au Costa Rica dans le secteur forestier en lien avec le programme de PSE qui demeure la référence nationale, ainsi que par les chercheurs en sciences sociales (principalement les économistes) dans des logiques d'évaluation monétaire des services et de réflexion sur les dispositifs de financement de la conservation. Le concept de service écosystémique est quant à lui davantage mobilisé par les biologistes intéressés par le fonctionnement des écosystèmes et, dans les milieux académiques en lien avec les sphères internationales, comme à l'échelle des chercheurs du Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza, un centre de recherche international basé au Costa Rica⁴⁷.

UNE COMPRÉHENSION LOCALE ENCORE LIMITÉE DU CONCEPT MAIS SENSIBILISATRICE

Si la notion de service environnemental est davantage connue du grand public, du fait de la loi forestière de 1996 et du programme de PSE, que celle de service écosystémique, plutôt connue des sphères académique, les enquêtes réalisées à l'échelle locale relèvent encore de nombreuses confusions et différentes interprétations de ces notions (Cazal et Deligne, 2011 ; de Rouffignac, Munié et Venturi, 2011 ; Leloup et Fradon, 2011 ; Schuit, Le Coq et Saenz, 2011). En effet, ces notions recouvrent, dans la perception locale, de nombreuses dimensions. Elles contribuent à représenter les apports des écosystèmes naturels à la société, comme par exemple ceux d'un parc naturel pour la population qui vit à sa périphérie, mais aussi les problèmes environnementaux généraux touchant la qualité de vie comme la qualité de l'air, la pollution liée à la gestion des déchets ménagers, etc. (Schuit, Le Coq et Saenz, 2011).

L'usage commun de ces notions fait partie de la prise de conscience plus globale, par la société costaricienne, de l'importance de l'environnement (et de sa conservation) comme une ressource importante et une source d'image positive pour le pays, sur la scène internationale et, plus pragmatiquement, pour le développement du secteur touristique (Vandenbussche, 2010).

47. Voir notamment un ouvrage de synthèse publiée par des chercheurs du Catie et du Cirad (Rapidel *et al.*, 2011).

UNE DIFFUSION ET UN ÉLARGISSEMENT PROGRESSIF DE LA NOTION ET DE SON USAGE

Si, au moment de la formulation de la loi forestière de 1996 et de la création du programme de PSE en 1997, la notion de service écosystémique/environnemental n'était connue que d'un nombre très restreint d'acteurs, elle s'est progressivement diffusée, auprès des acteurs nationaux, notamment grâce aux discussions autour de la mise en œuvre du programme de PSE (Legrand, 2013). Cette appropriation progressive s'est d'abord faite à l'échelle des acteurs gestionnaires du programme, auparavant en charge de la mise en œuvre des politiques forestières. La notion utilisée est alors celle de service environnemental qui fait consensus pour argumenter le maintien des mécanismes de soutien de ce secteur. Puis cette appropriation s'est faite également auprès des acteurs de la conservation et de l'agriculture. Cela a conduit ces acteurs à questionner les limites du programme costaricien en termes de périmètre en souhaitant l'insertion des espaces non forestiers fournissant des services écosystémiques. La question des critères de suivi et d'évaluation est également posée : l'usage de la seule variable de la surface de couvert forestier est remis en question au profit d'une évaluation en termes de diversité de type de couvert forestier et de services écosystémiques (Le Coq *et al.*, 2015).

Néanmoins, la notion de service écosystémique n'est pas forcément connue ni maîtrisée par l'ensemble des acteurs des secteurs économiques du pays. On peut en particulier identifier deux secteurs qui sont faiblement ou marginalement concernés par la notion de service écosystémique : le secteur agricole et le secteur touristique. Dans le cas du secteur agricole, la notion n'a été mobilisée que depuis le début des années 2000, principalement par la sphère académique plutôt que par les acteurs politiques et les organisations de producteurs. La notion est encore très peu utilisée par l'administration agricole. La mobilisation par les chercheurs a principalement été impulsée au niveau du Centre de recherche et d'enseignement d'agronomie tropicale (Catie) autour des écosystèmes de café sous ombrages, mais également des systèmes agro-sylvo-pastoraux. Cette mobilisation a contribué à l'introduction, en 2003, d'un paiement pour services environnementaux pour les systèmes agroforestiers dans le cadre du programme de PSE costaricien (Le Coq *et al.*, 2013). Au niveau de l'administration du secteur agricole plus spécifiquement, une notion proche de service écosystémique, celle de « bénéfices environnementaux », a été utilisée plus récemment (2006) pour justifier des mesures de soutien financier afin d'accompagner l'adoption de pratiques agro-environnementales par les producteurs (Durey, 2011). L'usage tardif de cette notion par rapport au secteur forestier illustre la difficulté des dirigeants traditionnels du secteur agricole, des cadres de l'administration agricole et des représentants des organisations de producteurs à intégrer les enjeux environnementaux dans leur agenda (Le Coq *et al.*, 2010a).

Tableau 4.1. Usage de la notion de service écosystémique et dispositifs de politiques publiques dans différents secteurs au Costa Rica

	Secteur forestier
Forme et date d'insertion de la notion	Reconnaissance de la provision par les forêts et plantation forestières de quatre services environnementaux dans la loi forestière (Art. 3 de la loi n°7575 de 1996)
Notions privilégiées	Services environnementaux
Usage de la notion	Justification du maintien d'un soutien financier aux propriétaires fonciers pour la reforestation, la conservation de la forêt et l'exploitation raisonnée des forêts Justification de financements publics et privés, internationaux et nationaux pour des PSE
Type de dispositifs	Paiement conditionnel à l'adoption ou au maintien d'un usage du sol forestier ou agroforestier
Objectifs	Maintenir et accroître le couvert forestier
Principaux dispositifs	Programme national de PSE
Financement	Taxe sur les combustibles, Emprunts et dons auprès d'organismes internationaux Contributions privées
Gestion	Ministère de l'Environnement : Fonds national de financement forestier (Fonafifo) et Régent forestier
Bénéficiaires	Propriétaires de forêts et de plantations

Source : les auteurs sur la base d'entretiens auprès de fonctionnaires en charges des différents programmes sectoriels et de la révision des lois costariciennes.

Dans le secteur touristique, il existe une réelle préoccupation environnementale car l'image environnementale du pays est considérée comme son principal atout. Néanmoins, les notions de service environnemental et de service écosystémique en tant que telles sont relativement méconnues des acteurs de ce secteur (Vandenbussche, 2010). Les préoccupations environnementales ont été intégrées par le secteur touristique à travers différents

	Secteur de la conservation	Secteur agricole
	Intégration de la promotion de la rétribution des services environnementaux pour la conservation de la biodiversité comme l'un des objectifs de la loi de la biodiversité (Art. 10 de la loi n°7788 de 1998)	Reconnaissance de la provision par l'agriculture biologique de services environnementaux ou de bénéfices environnementaux dans la loi de développement, promotion et encouragement de la production agricole biologique (Art. 23 de la loi n°8542 de 2006)
	Services écosystémiques	Bénéfices environnementaux
	Promotion de dispositifs de PSE pour la conservation de la biodiversité Usage de la notion de service écosystémique et de connectivité pour définir comme prioritaire les PSE forestiers et définir les limites des aires protégées	Justification d'un soutien financier pour des projets d'intensification agro-écologiques et de production biologique dans le cadre du Programme d'encouragement de la production agricole durable et le paiement de reconnaissance des bénéfices environnementaux
	Régulation publique de l'usage du sol Planification et action collective	Soutiens financiers conditionnels pour des investissements spécifiques en vue de l'adoption de pratiques d'intensification écologique ou biologique
	Conserver la biodiversité Maintenir les habitats naturels et la connectivité entre aires protégées	Favoriser l'adoption de pratiques agricoles soucieuse de l'environnement
	Aires protégées et corridors biologiques	Programme de reconnaissance des bénéfices environnementaux
	Budget national (entrée des parcs nationaux, etc.) Coopération internationale	Budget national Taxe sur les combustibles Coopération internationale
	Ministère de l'Environnement : système national des aires de conservation	Ministère de l'Agriculture et de l'élevage : direction de l'agriculture durable et direction d'extension agricole
	Communautés locales	Producteurs agricoles et éleveurs, par le biais de leurs organisations

dispositifs spécifiques à ce secteur tels que la certification tourisme durable de l'Institut costaricien du tourisme⁴⁸ ou le programme « drapeaux bleu

48. Cette certification ne mobilise pas les notions de service environnemental ou de service écosystémique mais encourage les acteurs du secteur touristique à adopter des pratiques plus soucieuses de l'environnement, telles que des pratiques de gestion des déchets solides et des eaux usées, des pratiques visant l'économie d'énergie et d'eau, etc.

écologique » (*bandeja azul ecologica*⁴⁹). En complément, les entreprises touristiques peuvent compenser leurs émissions de carbone et contribuer au financement du programme de PSE par l'achat volontaire de certificats de services environnementaux émis par le Fonds national de financement forestier du Costa Rica (Fonafifo) (Vandenbussche, 2010).

GENÈSE ET GOUVERNANCE DES DISPOSITIFS

Trois grands types de dispositifs de politique publique visant le secteur rural mobilisent à des degrés distincts la notion de service écosystémique au Costa Rica :

- les dispositifs de PSE, et en particulier le programme national de PSE géré par un fonds national forestier, le Fonafifo⁵⁰ ;
- le dispositif d'aires protégées (parcs nationaux, réserves et corridors biologiques) ;
- le dispositif de mesures agro-environnementales, et en particulier le programme de rémunération des bénéficiaires environnementaux (*reconocimiento por beneficio ambiental*) mis en œuvre par le ministère de l'Agriculture et de l'élevage (tableau 4.1).

LE SECTEUR FORESTIER ET LE PROGRAMME NATIONAL DE PAIEMENTS POUR SERVICES ENVIRONNEMENTAUX

Le programme national de PSE est le dispositif le plus connu et reconnu, tant à l'échelle nationale qu'à l'échelle internationale, pour avoir été le premier à utiliser la notion de service écosystémique de manière explicite à une échelle nationale. Si ce programme est souvent présenté comme une grande innovation, il apparaît dans les faits comme s'inscrivant en partie dans la continuité d'outils préexistants pour lutter contre la déforestation (Pagiola, 2008 ; Daniels *et al.*, 2010) tout en apportant quelques éléments nouveaux. En effet, à l'instar des instruments existants (le Certificado de Abono Forestal, le Certificado de Abono Forestal por Manejo et le Certificado de

49. Le programme drapeau bleu écologique est un programme de labellisation volontaire soutenu par différentes institutions du pays, dont l'Institut du tourisme, et visant à récompenser les efforts et le travail communautaire cherchant à concilier conservation et développement. Il récompense, en les labélisant, les communautés, les municipalités, les espaces, les plages, les centres éducatifs, etc., qui mettent en place des actions pour améliorer l'environnement, la santé et faire face aux enjeux du changement climatique, <http://banderaazulecolologica.org/> consulté le 24 septembre 2015.

50. Au Costa Rica, il existe différents PSE. Nous nous sommes concentrés ici sur les résultats concernant le programme national de PSE géré par le Fonafifo, qui constitue le principal programme de par son ampleur et sa longévité. Dans le cadre de Serena, d'autres PSE ont également été repérés et certains ont été étudiés de manière plus ponctuelle, comme celui de PSE hydrauliques de l'Entreprise des services publics de Heredia (Leloup et Fradon, 2011).

Proteccion de Bosque), le programme de PSE est un paiement direct aux propriétaires de forêt ou de plantation réalisé par hectare de forêt replantée, gérée ou conservée, mais à la différence des instruments préexistants qui étaient financés par une allocation budgétaire nationale, le programme est financé par une partie de la taxe sur les combustibles.

L'adoption de ce programme a résulté de la conjonction de plusieurs facteurs favorables, créant ainsi une fenêtre de politique publique en 1995-1996 (Le Coq *et al.*, 2012)⁵¹. Ainsi, la définition et l'adoption de la loi forestière 7575, qui établit les bases légales du programme de PSE, se sont déroulées dans un contexte particulier fait d'une série de contraintes et d'opportunités externes et d'un jeu d'acteurs interne. La loi forestière a été adoptée dans un contexte où les instruments de soutien au secteur forestier étaient critiqués et risquaient d'être supprimés du fait de la signature d'un accord avec l'Organisation mondiale du commerce en 1995 interdisant toutes subventions à des secteurs productifs. Face à cette contrainte, les acteurs du secteur forestier productif, structurés autour de la défense de ces instruments, ont vu dans la création potentielle d'un marché du carbone une opportunité pour de nouvelles sources de financement (non tirées du budget national) et, dans la reconnaissance de la production de services environnementaux des forêts, un nouveau registre de justification pour maintenir des soutiens au secteur forestier. Ces acteurs, alors soutenus par un gouvernement récemment élu, ont pu trouver un compromis avec les autres acteurs impliqués dans la gestion des espaces forestiers (acteurs agricoles et acteurs de la conservation), alors moins fortement mobilisés et structurés, pour faire adopter rapidement cette nouvelle loi forestière et les bases du programme de PSE.

L'émergence du programme correspond, sur le temps long, à un changement d'équilibre entre les coalitions dominantes dans la gestion des espaces ruraux au Costa Rica, avec la montée en puissance d'une manière d'appréhender la forêt non seulement comme productrice de biens forestiers (le bois), mais également d'autres services pour la société (Le Coq *et al.*, 2010b). En effet, pendant plusieurs décennies, la forêt n'était considérée que comme une réserve de terres pour l'agriculture (café, élevage) : la structuration progressive du secteur forestier dans les années 1980, avec l'appui de diverses agences de coopération internationale, conjuguées à des difficultés chroniques dans le secteur agricole et de l'élevage participeront à l'influence croissante des acteurs économiques et institutionnels liés à ce secteur forestier en plein essor. Ce programme constitue un compromis entre différents groupes d'acteurs impliqués dans la gestion des forêts, compromis qui a été forgé en partie sous l'impulsion de deux acteurs politiques clés : le ministre de l'Environnement de l'époque, appuyé par une coalition

51. Voir également le chapitre 10.

forestière d'acteurs publics et privés d'une part, et un député promoteur d'un point de vue environnemental et social sur la forêt, d'autre part (Le Coq *et al.*, 2012).

Nature et gouvernance du programme de paiements pour services environnementaux

Bien que considéré comme une référence dans la littérature internationale sur les PSE, le programme national de PSE tranche par rapport à la définition proposée par Wunder (2005) et élaborée de fait après la création du programme. Alors que les PSE sont souvent associés à une coordination marchande, le programme costaricien est bien un instrument de politique publique régulé par une loi et des décrets. En outre, sa gouvernance est hybride⁵², puisque les décisions stratégiques du programme sont prises à l'échelle du conseil d'administration du Fonafifo constitué de trois représentants d'institutions publiques et de deux représentants du secteur privé (Le Coq *et al.*, 2013 ; Legrand, 2013). Sa mise en œuvre opérationnelle est assurée par les employés du Fonafifo, mais le suivi et le contrôle à l'échelle des bénéficiaires du programme sont pris en charge par des agents privés accrédités, les ingénieurs forestiers (« régent forestier »). Enfin, il convient également de souligner l'importance d'organisations locales, telles que les coopératives agricoles ou forestières, les centres agricoles cantonaux, ou les associations environnementalistes ou forestières locales, notamment pour faciliter l'accès des petits propriétaires fonciers au programme (Bosselmann et Lund, 2013 ; Le Coq et Saenz-Segura, 2013)

Mise en œuvre et évolution du programme de paiements pour services environnementaux

Si l'émergence du programme est davantage liée à une reformulation d'outils de politiques déjà existants qu'à un changement réel de pratiques, l'évolution du programme est marquée par des processus d'inflexions et de continuité qui s'expliquent par un jeu complexe d'équilibre entre des intérêts différents, parfois divergents, de groupes d'acteurs ainsi que de processus d'apprentissages (Le Coq *et al.*, 2011). Ainsi, les PSE pour la gestion forestière ont été supprimés en 2002 suite à la pression de groupes environnementalistes. De nouvelles modalités de PSE, pour faciliter la plantation d'arbres dans des systèmes agroforestiers, ont été introduites en 2003 sous l'impulsion de groupes environnementalistes et de représentants agricoles. Progressivement, le programme de PSE a évolué vers une prise en compte accrue de la notion de service écosystémique. Ainsi, pour en

52. Pour plus de détails sur la structure, les définitions et les controverses sur la gouvernance des PSE, se référer au chapitre 11.

améliorer l'efficacité en termes de fourniture de services écosystémiques, le programme costaricien prévoit désormais des montants différents selon l'importance des espaces forestiers en matière de biodiversité ou de protection des ressources hydriques alors que le montant des PSE était identique quelle que soit la localisation des espaces forestiers conservés à la création du programme.

L'évolution du programme de PSE est également liée à divers processus de rétro-alimentation résultant d'interactions locales entre l'administration et les usagers du programme, et d'influences directes de la part des institutions publiques en charge du contrôle du programme (*Contraloría General de la República*, Cour des comptes costaricenne) et d'agences de coopération internationale (Pesche et Le Coq, 2014). Ainsi, sous l'influence de la Banque mondiale qui a financé une partie du programme costaricien à partir de 2002, le ciblage vers les populations les plus démunies a été renforcé en introduisant le critère de l'indice de développement humain comme critère prioritaire des dossiers pour les demandes de financement de PSE de conservation. Par ailleurs, en 2007, une modalité d'accès spécifique de nature collective a été mise en place pour les territoires gérés par des communautés indigènes. De plus, suite aux recommandations de la Cour des comptes du Costa Rica, le statut des salariés du Fonafifo a évolué à partir de 2007 : ils ont été intégrés à la fonction publique. Plus récemment, le système de suivi et d'évaluation du programme a été revu pour permettre un meilleur suivi des apports du programme en termes de service écosystémique.

En définitive, face aux questionnements et aux critiques émanant de groupes d'intérêts nationaux, des sphères académiques internationales ou nationales ou des instances publiques de contrôle costariciennes, le programme de PSE a su évoluer et s'adapter pour assurer sa pérennité. C'est aujourd'hui un instrument consolidé, disposant d'une légitimité technique et politique indéniable.

LE SECTEUR DE LA CONSERVATION : AIRES PROTÉGÉES ET CORRIDORS BIOLOGIQUES

Le développement du dispositif d'aires protégées au Costa Rica est relativement ancien pour un pays tropical (Evans, 1999 ; Steinberg, 2001) puisque les premiers parcs nationaux ont été créés dès 1945, puis consolidés avec la loi de 1969. Ce développement s'explique par des liens étroits entre des acteurs costariciens et les cercles de la conservation aux États-Unis, ainsi que par le développement de mouvements environnementalistes nationaux qui émergent à partir des années 1960 (Steinberg, 2001). Aujourd'hui, les aires protégées de différents types (parcs nationaux, réserves forestières, refuge de vie sauvage, etc.) représentent environ 26 % du territoire national.

Si la notion de service environnemental est présente dans la loi de biodiversité⁵³ (1998), la notion de service écosystémique a été davantage mobilisée dans l'évolution récente des dispositifs territoriaux de conservation au Costa Rica, notamment avec la création du programme national de corridors biologiques institutionnalisé en 2007 et visant à la connectivité des espaces pour le maintien d'espèces sauvages. Alors que les instruments de conservation (parcs nationaux, etc.) ont été conçus dans une logique excluant les activités humaines, les corridors biologiques sont conçus comme des instruments favorisant la mise en place de programmes d'actions locales pour conserver tout en permettant le maintien et le développement des communautés locales. Avec 39 corridors biologiques dans l'ensemble du pays, couvrant environ 35 % du territoire national, ce dispositif de corridors biologique vient compléter le système d'aires protégées du Costa Rica et porte à un total de plus de 50 % du territoire les zones ayant un régime particulier de régulation environnementale.

L'analyse de ces dispositifs de conservation montre qu'il existe des synergies entre les instruments sectoriels tels que le programme de PSE (instrument forestier, centralisé, « déconcentré ») et les instruments territoriaux (décentralisés) de type aires protégées et corridors biologiques. En effet, les demandes de PSE émanant de zones situées dans les aires protégées et les corridors biologiques sont prioritaires. De plus, historiquement, alors que l'établissement d'aires protégées constituait le mode d'intervention principal pour limiter la déforestation jusque dans les années 1990, le programme de PSE – notamment dans sa modalité « PSE – protection »⁵⁴ qui représente l'essentiel des contrats du programme – est venu compléter ce dispositif en proposant un paiement compensatoire pour la conservation sur les terres restées privées au sein des aires protégées⁵⁵ et les terres privées au-delà de ces aires protégées.

53. La loi de biodiversité, adoptée en 1998, vise à conserver la biodiversité et l'usage durable des ressources, et à réguler la distribution des bénéfices et des coûts liés à la conservation de la biodiversité. Élaborée à partir d'un processus large de consultation, cette loi a institutionnalisé les principaux instruments de gestion de la biodiversité au Costa Rica, tels que la Commission nationale pour la gestion de la biodiversité ou le système national des aires de conservation. Elle a également confirmé le rôle du programme de PSE dans la gamme d'outils utiles pour favoriser la conservation de la biodiversité.

54. Cette idée de compensation était apparue dans les outils de lutte contre la déforestation dès 1995, avec le certificat de protection de la forêt (Fonafifo, 2005).

55. Afin de mieux contrôler l'usage des terres au sein des aires protégées, l'État a souvent évacué les populations locales et acquis les terrains. Toutefois, certains terrains au sein des aires protégées sont restés sous le régime de la propriété privée et les propriétaires de ces terrains privés sont prioritaires pour l'obtention des PSE.

LE SECTEUR AGRICOLE ET LE PROGRAMME DE RECONNAISSANCE POUR BÉNÉFICES ENVIRONNEMENTAUX

Le secteur agricole a progressivement mais timidement mobilisé la notion de service écosystémique. L'application politique de la notion a été beaucoup plus tardive que dans le secteur forestier. Par ailleurs, afin de se démarquer de la notion de service environnemental, emblématique du secteur forestier, le secteur agricole a forgé la notion de bénéfice environnemental, à travers la mise en place d'un programme de Reconnaissance des bénéfices environnementaux géré par le ministère de l'Agriculture et de l'élevage. Ce programme a démarré en 2007 suite à la mise en place d'un programme de soutien au développement de la production durable (Programa de Fomento de la Agricultura Sostenible) qui a bénéficié d'un financement international de la Banque interaméricaine de développement. Ce programme s'adosse à la loi de soutien à l'agriculture biologique de 2006 qui stipule que cette forme d'agriculture permet de fournir des services écosystémiques dans le but de justifier des soutiens financiers et d'instaurer un financement de 0,1 % de l'impôt sur les combustibles.

Dans un contexte, de réduction forte des soutiens au secteur agricole depuis le milieu des années 1990, et de forte intensification des principales productions agricoles, notamment celles orientées vers l'exportation (banane et café, puis plus récemment ananas), le Programa de Fomento de la Agricultura Sostenible, puis le programme de Reconnaissance des bénéfices environnementaux visent à soutenir l'adoption de pratiques agricoles respectueuses de l'environnement, notamment pour les petits et moyens producteurs. Ce programme, mis en œuvre par les agences de vulgarisation agricole du ministère de l'Agriculture et de l'élevage, permet ainsi de financer des investissements individuels ou collectifs réalisés par les petits producteurs. Avec un budget total qui reste limité, 300 000 \$ US pour le programme de Reconnaissance des bénéfices environnementaux de la production biologique en 2010 (Ministère de l'Agriculture et de l'élevage, 2012), ce programme s'est focalisé sur deux secteurs principaux : le secteur café, en favorisant les investissements des coopératives et des associations pour le traitement des déchets organiques (pulpe du café) et des eaux usagées, et le secteur de l'élevage en favorisant l'adoption de pratiques agro-sylvo-pastorales. Concernant ce secteur, différents types d'investissements sont ainsi promus : des investissements visant à améliorer la productivité grâce à l'amélioration des pâturages ou à la mise en place de prairie de fauche, ainsi que des investissements dans des pratiques respectueuses de l'environnement (plantation de haies vives).

Bien qu'il permette de justifier partiellement et de réorienter les aides au secteur agricole, ce programme rencontre néanmoins de nombreuses difficultés dans sa mise en œuvre. En effet, l'octroi de financement à ce

programme par le biais du budget national reste incertain car il est soumis à des changements politiques et à des arbitrages administratifs⁵⁶. Par ailleurs, la diffusion du programme est restée limitée du fait de la faiblesse de la communication vers les producteurs. Enfin, la complexité et la lourdeur administrative⁵⁷ de son exécution ainsi que le fait que les paiements⁵⁸ soient alloués après que les producteurs aient réalisé les investissements sont autant de barrières pour l'accès au programme pour les populations ciblées.

CONCLUSION

Largement popularisées à l'échelle internationale à partir des années 2005 avec le MEA (Millennium Ecosystem Assessment), les notions de service écosystémique et de service environnemental ont été diffusées et mobilisées au Costa Rica dès le milieu des années 1990 en raison de l'insertion de ce pays dans des réseaux internationaux principalement tournés vers les États-Unis. L'usage opérationnel précoce du concept dans la loi forestière et le programme de PSE forestiers en fait un pays de référence. Le premier usage de ce concept au Costa Rica a été celui d'une ressource rhétorique pour la négociation, la justification et la légitimation du maintien de politiques de soutien au secteur forestier. Progressivement, elle a été également mobilisée par d'autres secteurs, comme celui de la conservation et de l'agriculture pour justifier la mise en place de nouveaux programmes.

L'appropriation de la notion se fait de manière polysémique et stratégique en fonction des intérêts des acteurs des différents secteurs, certains secteurs préférant la notion de service environnemental, d'autres celle de service écosystémique, ou d'autres enfin celle de bénéfice environnemental. Toutefois, l'introduction de ces notions a permis de sensibiliser les acteurs sur les effets des écosystèmes sur la société en facilitant le maintien ou la création d'instruments encourageant l'adoption ou le maintien d'activités ayant des effets positifs sur l'environnement en complément d'instruments de régulation coercitifs. Mais elle a finalement peu modifié les formes de financements des instruments qui restent très majoritairement basés sur des mécanismes de taxations pour lesquels l'État demeure un acteur clé.

56. En 2013 et 2014, aucun fonds n'a été alloué à ce programme, qui a donc été en veille pendant deux ans (communication personnelle du responsable du programme, 2015).

57. L'instruction des dossiers, souvent complexe, de demande de financement est réalisée par les techniciens du ministère de l'Agriculture et de l'élevage à l'échelle local et les arbitrages sont réalisés par un comité à l'échelle national qui valide les dossiers et décide de l'attribution de financements en fonction de nombreux critères.

58. Les montants des paiements sont de 20 à 30 % du montant total de l'investissement réalisé par le producteur, selon le type de pratiques mis en place et leur nature : nature collective ou individuelle de la pratique, nature individuelle ou collective des bénéfices environnementaux fournis, et durée du retour sur investissement (court terme ou long terme).

Aujourd'hui, ayant été intégrée aux principaux secteurs concernés par le développement des zones rurales, la notion de service écosystémique est devenue une référence souvent mobilisée dans les politiques sectorielles. À terme, le maintien de la fourniture de services écosystémiques par les différents types d'usage du sol en zone rurale serait en passe de devenir un objectif des politiques sectorielles affectant le monde rural costaricien. La reconnaissance de cet objectif aura pour conséquence l'ajustement des instruments pour qu'ils servent de manière plus directe et plus justifiée d'un point de vue technique et scientifique à cet objectif. Il pourrait enfin constituer une piste pour faciliter la mise en place de politiques transversales nécessaires pour affronter et concilier les enjeux de la conservation et du développement rural.

