

RÉTRIBUER LES PRESTATAIRES DE SERVICES

UN DOCUMENT D'ORIENTATION



R. Carrillo /OIBT

Rétribuer les habitants, propriétaires et aménagistes de forêts tropicales en contrepartie des services environnementaux que procurent leurs forêts renforcera leurs moyens de subsistance et améliorera la gestion des forêts



CE QUE LES DÉCISIONNAIRES DOIVENT SAVOIR ET FAIRE

Ce qu'ils doivent savoir

- Les forêts tropicales procurent des services environnementaux cruciaux. Elles protègent des bassins versants et une biodiversité d'ordre vital, jouent un rôle dans la régulation des climats régionaux et s'apparentent à de gigantesques « aspirateurs » de dioxyde de carbone et à des fabriques de biomasse renouvelable.
- Or, à l'heure actuelle, la plupart des populations et entreprises qui bénéficient des services environnementaux que procurent les forêts tropicales ne paient que peu, voire rien, en contrepartie.
- En apportant un revenu aux propriétaires et aménagistes forestiers et en augmentant la compétitivité économique de la gestion durable des forêts (GDF), les dispositifs de paiement des services environnementaux (PSE) peuvent aider à:
 - Réduire la pauvreté en milieu rural.
 - Diminuer la déforestation tropicale.
 - Stimuler la remise en état des surfaces forestières dégradées.
 - Accroître l'adoption de la GDF.
- Certes, il existe aujourd'hui plusieurs exemples fructueux de dispositifs de PSE en région tropicale. Cela dit, ils n'ont pas les effets souhaités s'agissant de réduire la déforestation ou la dégradation des forêts, et relativement rares sont les propriétaires ou aménagistes forestiers qui en retirent un avantage. Par conséquent, il importe d'agir pour que ces dispositifs de PSE soient élargis à un plus grand nombre de forêts tropicales.



Les dispositifs de PSE devraient protéger les droits des populations autochtones, des collectivités locales et des groupes vulnérables

Ce qu'ils doivent faire

- Il conviendrait de renforcer les dispositifs de PSE destinés aux forêts tropicales comme suit:
 - Sensibiliser à l'importance et à la valeur des services environnementaux liés aux forêts tropicales.
 - Élaborer des politiques permettant d'accroître au niveau du marché la demande en services environnementaux procurés par les forêts tropicales.
- Veiller à ce que ces dispositifs de PSE protègent les droits des populations autochtones, des collectivités locales et des groupes vulnérables.
- Renforcer la gouvernance et les institutions afin de permettre que les dispositifs de PSE soient efficacement mis en place.

Objet du présent document d'orientation

Le présent document d'orientation a pour objet de sensibiliser les décideurs ainsi que le grand public au rôle vital que jouent les forêts tropicales s'agissant de nous procurer des services environnementaux et au besoin grandissant que les bénéficiaires rétribuent les propriétaires et aménagistes forestiers en contrepartie de ces services. Cette synthèse s'appuie sur les résultats du *Forum international sur les paiements pour services liés aux écosystèmes des forêts tropicales*, qui s'est tenu à San José (Costa Rica) en avril 2014. Il présente le raisonnement qui sous-tend les paiements des services environnementaux (PSE), les contraintes qui pèsent sur les dispositifs afférents et les principales recommandations qui permettraient de les intensifier.

LA NÉCESSITÉ DE RÉTRIBUER LES SERVICES ENVIRONNEMENTAUX PROCURÉS PAR LES FORÊTS TROPICALES

Les forêts tropicales procurent de nombreux services environnementaux de nature cruciale, sachant notamment qu'elles protègent les bassins versants, séquestrent le carbone et abritent toute une biodiversité. Or, dans la mesure où nombreux sont les bénéficiaires – tels que les populations urbaines, les grandes industries ou les pays développés – qui, alors qu'ils tirent des avantages considérables des services environnementaux liés aux forêts tropicales, ne paient que peu, voire rien, en contrepartie, il en résulte que, comparées à d'autres affectations des sols, les forêts tropicales sont souvent sous-évaluées, ce qui entraîne leur dégradation et leur déforestation.

Les dispositifs de PSE constituent une tentative de remédier à cette défaillance du marché en créant des incitations économiques qui permettent un transfert de ressources financières de la part des bénéficiaires de services environnementaux (les «usagers») en faveur de ceux qui procurent ces services, par exemple de ceux qui mettent en pratique la GDF. Le principe à l'œuvre consiste à internaliser les coûts et avantages environnementaux qui, sinon, ne seraient pas pris en compte dans les comptes économiques, ce aux fins de réduire et d'inverser la dégradation des forêts, mais aussi de rétribuer les propriétaires et aménagistes forestiers pour la bonne gestion de leurs forêts.

Rétribuer des services environnementaux ne s'effectue pas nécessairement de manière financière. Certains prestataires de services environnementaux peuvent obtenir des avantages plus importants sous la forme, par exemple, d'une meilleure sécurité des droits fonciers, ou encore d'une indemnisation en nature, ce qui permet d'améliorer leur sécurité alimentaire. Les PSE offrent également des

En quoi consistent les services environnementaux forestiers?

Les services environnementaux (également appelés services écosystémiques) des forêts désignent les avantages que les populations tirent des écosystèmes forestiers. Ils recouvrent les services d'approvisionnement, comme la nourriture ou l'eau; les services de régulation, tels que la régulation des inondations, des sécheresses ou de la dégradation des terres, mais aussi des maladies; les services de soutien, comme la formation des sols et le recyclage des nutriments; et les services culturels, par exemple les avantages de type récréatif, spirituel, religieux et autres atouts immatériels. Les services environnementaux des forêts opèrent toute une série de fonctions, comme suit: l'atténuation des phénomènes météorologiques extrêmes et de leurs effets; la dispersion des graines; l'atténuation des sécheresses et inondations; le recyclage et la circulation des nutriments; la protection des fleuves, cours d'eau et côtes maritimes contre l'érosion; la détoxification et la décomposition des déchets; la lutte contre les nuisibles agricoles; le maintien de la biodiversité; la formation et la préservation des sols et le renouvellement de leur fertilité; la contribution à la stabilité du climat; la purification de l'air et de l'eau; et la pollinisation des cultures et de la végétation naturelle. Outre le fait que les forêts tropicales procurent tous ces services, elles jouent aussi souvent un rôle de premier plan dans la séquestration du carbone, la conservation de la biodiversité, la protection des bassins versants et la régulation des climats régionaux.

Sources: *Ecological Society of America, date non spécifiée. Ecosystem services. Fact sheet. Washington, États-Unis. Hassan, R., Scholes, R. & Ash, N. 2005. Ecosystems and human well-being: current state and trends. Millennium Assessment. Island Press, Washington, États-Unis.*

opportunités de créer une «image de marque» favorable dont la valeur peut suffire, pour une entreprise ou un pays, à justifier un investissement à long terme dans ce type de dispositif.

D'ores et déjà, il existe aujourd'hui de nombreux dispositifs de PSE en exploitation concernant les forêts tropicales, dont certains sont d'envergure nationale. Ainsi, celui du Costa Rica a vu le jour suite à la déforestation catastrophique qui avait réduit le couvert forestier à 21 pour cent du territoire national. L'introduction, en 1997, d'un dispositif de PSE prévoyant que les propriétaires fonciers soient rétribués pour maintenir les surfaces forestières en raison de leurs services environnementaux, a contribué à étendre la forêt, qui couvre aujourd'hui 52,4 pour cent du territoire costaricien. En Chine, l'État a versé plus de 7 000 yuans (1 150 \$EU) chacun à plus de 32 millions d'agriculteurs pour qu'ils créent ou restaurent des forêts (qui comprennent une petite surface en région



Les services environnementaux des forêts tropicales aident à lutter contre les nuisibles agricoles et à assurer la pollinisation des cultures

tropicale), dans le but de réduire la désertification, l'érosion des sols, la sédimentation et les inondations. Dans plusieurs autres pays tropicaux, l'on trouve aussi des dispositifs de PSE à des stades divers de mise en œuvre.

Toutefois, dans l'ensemble, l'envergure des dispositifs de PSE demeure en grande partie modeste. Au plan mondial, la valeur des PSE est minuscule comparée aux revenus que génèrent les produits ligneux et agricoles.



R. Carrillo/OIBT

Les forêts tropicales maintiennent la richesse de la biodiversité, un service environnemental important

Les PSE au service de la gestion durable des forêts

Il existe souvent un écart considérable entre les revenus qui peuvent être obtenus de la GDF – par exemple à partir de l'extraction durable de produits bois et non ligneux – et ceux que l'on peut tirer d'affectations agricoles des sols comme les plantations de palmiers à huile ou la culture du soja. Les subventions à la production agricole contribuent à creuser cet écart, appelé «coût d'opportunité». Or, les forêts, et les forêts tropicales en particulier, procurent en revanche une vaste gamme de services environnementaux et dans des volumes plus importants que l'agriculture ou toute autre utilisation des sols imaginable.

Pour être en mesure d'offrir ces services environnementaux, il n'est nul besoin de «fermer» les forêts. Il est par exemple établi de manière convaincante que l'extraction de bois en forêt tropicale exécutée de manière sélective suivant les principes de la GDF n'entraîne qu'une relativement légère perte en carbone, comparée à la déforestation ou à l'exploitation forestière «conventionnelle», particulièrement lorsque le bois est utilisé dans une optique à long terme, et lorsque le carbone perdu est de nouveau absorbé rapidement par la forêt qui se régénère, témoignant ainsi de la pérennisation du système de stockage du carbone. Par ailleurs, il est clairement avéré que, si les prélèvements de produits bois et non ligneux sont effectués dans le respect des règles de la GDF, la majeure partie de la biodiversité forestière est préservée et les bassins versants sont protégés. Correctement élaborés, les plans d'aménagement forestier peuvent être des mécanismes efficaces au service de la GDF, dont la mise en œuvre en forêt tropicale peut aider à faire en sorte que les services environnementaux soient maintenus.

Comparés à d'autres affectations des sols, en rétribuant les propriétaires et aménagistes forestiers en contrepartie des services environnementaux procurés, les dispositifs de PSE peuvent aider à réduire le coût d'opportunité lié à la GDF. Les PSE peuvent ainsi contribuer à accroître la compétitivité économique de la GDF en attribuant une valeur financière à des avantages forestiers jamais commercialisés que procurent forêts et arbres.

La certification de la gestion des forêts a pour objet de favoriser la GDF, de réduire la déforestation tropicale et de garantir aux consommateurs que les produits forestiers ne portent pas préjudice à l'environnement. Elle implique que les forêts d'où proviennent les produits certifiés sont gérées d'une manière propice au maintien satisfaisant

des services environnementaux. Toutefois, les faits montrent clairement que la plupart des consommateurs ne sont pas prêts à payer des prix nettement majorés pour des bois certifiés, ce qui désavantage ceux-ci par rapport aux bois issus de forêts qui ne sont pas en gestion durable (et où les services environnementaux risquent de régresser sous l'effet d'une mauvaise gestion).

Dans les forêts certifiées (ou qui sont en gestion durable), les dispositifs de PSE offrent une possibilité de générer des flux de revenus supplémentaires susceptibles d'aider à couvrir les coûts du maintien des services environnementaux. En contribuant une évaluation de la gestion forestière par une tierce partie, la certification de la gestion des forêts peut compléter les dispositifs de PSE et garantir ainsi aux consommateurs que les services environnementaux pour lesquels ils paient sont effectivement assurés.

Dans les pays où les dispositifs de PSE constituent d'ores et déjà un important outil de politique destiné à mettre en œuvre la GDF, il est établi que ces mécanismes ont des résultats significatifs sur le plan socioéconomique. Par exemple, ils peuvent servir de «financement relais» pour permettre aux collectivités de mener d'autres activités génératrices de revenus.



J. Malteux/OIBT

Les connaissances lacunaires sur l'interaction entre les paramètres biophysiques et socioéconomiques entravent la mise en œuvre des dispositifs de PSE

CONTRAINTES

Bien qu'il existe plusieurs dispositifs de PSE qui sont des réussites, dans la grande majorité des forêts tropicales qui sont vulnérables à la déforestation et à la dégradation, ils n'ont pas les effets escomptés. En effet, la plupart ne fonctionnent qu'à un niveau relativement local et, dans l'ensemble, sur les plusieurs millions d'habitants, de propriétaires et d'aménagistes que comptent les forêts tropicales, seuls quelques-uns en bénéficient. Les principales contraintes qui freinent le potentiel des dispositifs de PSE sont les suivantes.

L'absence de marchés

La cause sous-jacente qui explique l'absence de marchés adéquats pour les services environnementaux liés aux forêts tropicales tient au fait que les bénéficiaires ne soient pas sensibilisés à la nécessité de payer pour leur usage des services environnementaux, ou bien, s'ils y sont sensibles, qu'ils ne veulent pas payer. Trouver une solution aux «profiteurs», à savoir les bénéficiaires des services environnementaux qui ne paient pas pour leur utilisation, mais ne

peuvent néanmoins être exclus d'y avoir recours – constitue un défi de taille. La coordination déficiente entre les diverses affectations des sols et autres secteurs pertinents entrave également le développement de marchés des PSE qui fonctionnent correctement. Dans nombre de pays, les politiques ne favorisent pas le développement fructueux de marchés des services environnementaux.

L'insuffisance de données et connaissances

Rares sont les études approfondies sur la question de savoir si les dispositifs de PSE sont efficaces pour obtenir des résultats en matière de conservation, ou sur l'efficacité et le coût des différentes dispositions institutionnelles se rapportant aux PSE. Les connaissances sur l'interaction entre les paramètres biophysiques et socioéconomiques étant également lacunaires, il peut être difficile d'établir clairement le lien de cause à effet entre les interventions au niveau de la gestion forestière et la prestation de services environnementaux. La difficulté de quantifier les services environnementaux que

procure tel ou tel régime de gestion ou une surface de forêt tropicale donnée peut limiter le développement et la mise en œuvre des dispositifs de PSE.

Le risque de marginalisation des populations forestières

Toutefois, le risque existe que des dispositifs de PSE inadéquatement conçus ou mis en œuvre, notamment suivant l'approche descendante, enfreignent les droits des populations autochtones et des communautés locales. Le flou qui entoure les droits fonciers constitue pour les



A. Freitas

Les dispositifs de PSE qui suivent une approche descendante risquent d'enfreindre les droits des populations autochtones et des collectivités locales



Département forestier du Sarawak

Les forêts tropicales aident à purifier l'air et à stocker de vastes quantités de carbone

dispositifs de PSE une contrainte majeure dans la mesure où, dans nombre de cas, l'on ne sait pas exactement, du point de vue juridique, qui fournit un service environnemental donné et qui devrait être rétribué en contrepartie. Les recouvrements entre droits fonciers statutaires et traditionnels, une situation commune dans les forêts tropicales, sont source de confusion et accroissent le risque d'injustices dans la répartition des avantages issus des dispositifs de PSE. Même lorsque les droits fonciers sont sans équivoque, le risque subsiste que des groupes marginalisés au sein des collectivités locales, dont les femmes et les jeunes, ne reçoivent que peu des avantages tirés des dispositifs de PSE.

Dans nombre de communautés forestières tropicales, une compréhension insuffisante du concept de PSE, l'absence de capacités techniques et le manque d'organisation viennent renforcer le risque de marginalisation et de violation des droits.

La faiblesse de la gouvernance et des structures institutionnelles

Mettre en place et gérer des dispositifs de PSE qui soient viables sur le long terme nécessite une robuste structure de gouvernance doublée d'un solide appui institutionnel, deux éléments qui, dans nombre de pays tropicaux, font défaut. Au nombre des éléments institutionnels clés qui vont dans ce sens figurent: des droits de propriété bien définis; des codes, normes et autres structures d'ordre juridique qui réduisent le risque et l'incertitude; des politiques inclusives; et des plateformes et structures institutionnelles pluripartites qui permettent que les PSE soient intégrés à la planification nationale et au processus décisionnaire relevant du financement. Or, dans nombre de pays tropicaux, la législation forestière est inadéquate ou n'est pas appliquée, les droits fonciers forestiers font l'objet de contestations, les organismes chargés des forêts manquent de capacités, la coordination intersectorielle est insuffisante et les cadres juridiques entravent la mise au point de dispositifs

de PSE, ou ne la rendent pas possible. Dans le cas de paiements pour les services des forêts tropicales en matière de climat, les dispositions prises au niveau international demeurent incertaines et les mécanismes de transfert des paiements restent à finaliser.

D'une manière générale, les connaissances sur l'efficacité des diverses dispositions institutionnelles prises à des échelons divers ainsi que sur leur coût sont incomplètes. Nombreux sont les gouvernements qui centralisent les droits fonciers et le contrôle des services environnementaux, s'agissant notamment de la réduction des émissions de gaz à effet de serre, une situation susceptible d'avoir de lourdes conséquences sur la cohésion sociale, l'équité ou l'efficacité des interventions.

RECOMMANDATIONS STRATÉGIQUES DESTINÉES À STIMULER LES DISPOSITIFS DE PSE

Compte tenu de la déforestation et de la dégradation des forêts qui se poursuivent dans les régions tropicales, dû en grande partie aux coûts d'opportunité non rétribués liés au maintien du couvert forestier, il est urgent et nécessaire de mettre en place de nouveaux dispositifs de PSE, et d'élargir ceux déjà en place. À cet effet, plusieurs facteurs propices sont nécessaires, et notamment les suivants:

- Une sensibilisation accrue à l'importance des services environnementaux liés aux forêts tropicales.
- Une forte demande en services environnementaux et la volonté de la part des bénéficiaires de les payer.
- Des mécanismes destinés à assurer une répartition équitable des PSE entre les propriétaires et aménagistes forestiers.
- Un cadre institutionnel et de gouvernance qui soit favorable.

Les possibilités d'action permettant de mettre en place ces facteurs propices sont présentées ci-après.

1 Sensibiliser à l'importance des services environnementaux

Possibilités d'action

- Sensibiliser davantage à l'importance des services environnementaux, au rôle des forêts tropicales dans la fourniture de ces services et à la nécessité d'une rétribution en contrepartie. Les messages importants à relayer sont les suivants:
 - Les forêts tropicales protègent les bassins versants et la biodiversité, lesquels revêtent une importance vitale et aident à réguler les climats régionaux.
 - Les forêts tropicales sont capables de fabriquer d'énormes quantités de biomasse renouvelable, en absorbant, ce faisant, de

gigantesques quantités de gaz à effet de serre.

- Les forêts tropicales constituent des systèmes de maintien de la vie pour les générations actuelles et futures.
 - La GDF est un moyen d'assurer le maintien et la valorisation à long terme des services environnementaux liés aux forêts tropicales.
- Mener des études rigoureuses au plan scientifique destinées à évaluer:
 - Le volume de services environnementaux que procurent les forêts tropicales ainsi que leur valeur.
 - Les résultats des dispositifs de PSE en matière de conservation et de développement durable.
 - L'efficacité et le coût des diverses dispositions institutionnelles prises en matière de PSE.
 - Favoriser la collaboration et les échanges sur les PSE en matière d'expériences et d'options, notamment la coopération Sud-Sud.

2 Élaborer des politiques destinées à accroître sur le marché la demande en services environnementaux procurés par les forêts tropicales

Possibilités d'action

- Mettre en place un environnement réglementaire qui encourage ou oblige les «profiteurs» à devenir des acheteurs de services environnementaux.
- Favoriser le développement de marchés équitables pour les services environnementaux liés aux forêts tropicales, dont des marchés du carbone forestier.
- Travailler avec le secteur forestier en vue de favoriser

les PSE comme moyen d'atteindre les objectifs de responsabilité sociale des entreprises.

- Favoriser les politiques dans d'autres secteurs économiques en vue d'internaliser les coûts des services environnementaux dans l'objectif d'accroître la taille des marchés des PSE.
- Encourager les approches novatrices en matière de commercialisation des services environnementaux, par exemple sous la forme de «paquets» de services, aux fins d'accroître les revenus et de réduire ou d'optimiser les coûts de transaction.
- Intégrer les dispositifs de PSE à un modèle de développement durable qui incorpore les objectifs écologiques, économiques et de réduction de la pauvreté à travers les secteurs et les chaînes de valeur.

3 Veiller à ce que les dispositifs de PSE protègent les droits des populations autochtones, des collectivités locales et des groupes vulnérables

Possibilités d'action

- Résoudre dans la transparence et l'équité les recoupements entre les régimes fonciers statutaires et traditionnels régissant les terres et forêts.
- Incorporer aux dispositifs de PSE des garanties, comme le droit au consentement libre, préalable et informé, et les honorer, y compris en appliquant les *Directives volontaires pour une gouvernance responsable des régimes fonciers applicables aux terres, aux pêches et aux forêts dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale*.¹
- Faire participer les populations autochtones, les collectivités locales et autres propriétaires de forêt aux dispositifs de

¹ www.fao.org/nr/tenure/voluntary-guidelines/fr/

PSE en tant que propriétaires de ressources, détenteurs de droits et entrepreneurs, et favoriser l'égalité des genres, y compris sur le plan des droits de propriété.

- Renforcer les capacités des collectivités forestières tropicales à mettre en œuvre les dispositifs de PSE.
- Faciliter les efforts menés par les populations autochtones et les collectivités locales pour constituer des organisations de producteurs et autres mécanismes destinés à commercialiser leurs services environnementaux plus efficacement.
- Aider les populations autochtones, les collectivités locales et autres propriétaires et aménagistes de forêts tropicales à élaborer et à mettre en œuvre des plans d'aménagement forestier destinés à maintenir les services environnementaux des forêts.

4 Renforcer la gouvernance et les institutions pour permettre la mise en œuvre réelle des dispositifs de PSE

Possibilités d'action

- Décentraliser le régime foncier des services environnementaux liés aux forêts tropicales afin que les gouvernements, les collectivités et le secteur privé bénéficient de résultats où toutes les parties sont gagnantes.
- Assurer le développement de plateformes et structures institutionnelles multipartites appropriées qui permettent

d'intégrer les dispositifs de PSE à la planification nationale et au processus décisionnaire en matière de finance.

- Créer un cadre juridique propice à la mise en place de dispositifs de PSE en éliminant les barrières législatives et réglementaires, en assurant une reconnaissance claire au plan juridique du rôle économique des services environnementaux liés aux forêts tropicales et en minimisant pour les bénéficiaires les opportunités de bénéficier des services environnementaux.
- Favoriser les synergies entre les dispositifs de PSE et la certification des forêts en contribuant à la GDF et en assurant aux acheteurs et régulateurs que les propriétaires et aménagistes forestiers maintiennent ou accroissent leur fourniture de services environnementaux.
- Insister que des mesures soient prises pour évaluer l'efficacité des PSE dans la conception de projets connexes.
- Apporter un appui au développement de divers mécanismes de financement des dispositifs de PSE en veillant à la clarté de leurs règles, à la transparence de leur surveillance et à leur légitimité politique.
- Encourager l'interaction et la coopération intersectorielle dans l'élaboration de dispositifs de PSE qui soient larges et flexibles



Département forestier du Sarawak

Il est nécessaire de renforcer les capacités des communautés des forêts tropicales pour mettre en œuvre les dispositifs de PSE

et recouvrent les services environnementaux que procurent les forêts tropicales.

- Améliorer l'environnement commercial des dispositifs de PSE comme suit:
 - Réduire les coûts de transaction.
 - Veiller à ce que les paiements soient opérés en temps et en heure.
 - Favoriser l'esprit d'entreprise tout au long de la chaîne de valeur.
 - Fournir des incitations appropriées à l'investissement et à la participation du secteur privé dans les dispositifs de PSE.
 - Maintenir la société informée en permanence dans le but d'accroître les paiements des services environnementaux.

Accueilli par le Gouvernement du Costa Rica à San José (Costa Rica) du 7 au 10 avril 2014, le *Forum international sur les paiements pour services liés aux écosystèmes des forêts tropicales* a été organisé conjointement par l'Organisation internationale des bois tropicaux (OIBT), l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) et le Fonds national de financement forestier du Costa Rica (FONAFIFO). Au cours de ce Forum, l'on a exploré comment les paiements pour les services environnementaux que procurent les forêts tropicales peuvent aider les propriétaires et aménagistes forestiers à améliorer leurs revenus et à stimuler la gestion durable des forêts. Y étaient présents plus de 150 délégués issus de 60 pays représentant des gouvernements, des partenaires régionaux et internationaux au développement, des organisations de la société civile et le secteur privé.

Les présentations, les informations de référence et le résumé du Forum sont disponibles sur: <http://www.fao.org/forestry/84884/fr/>.

