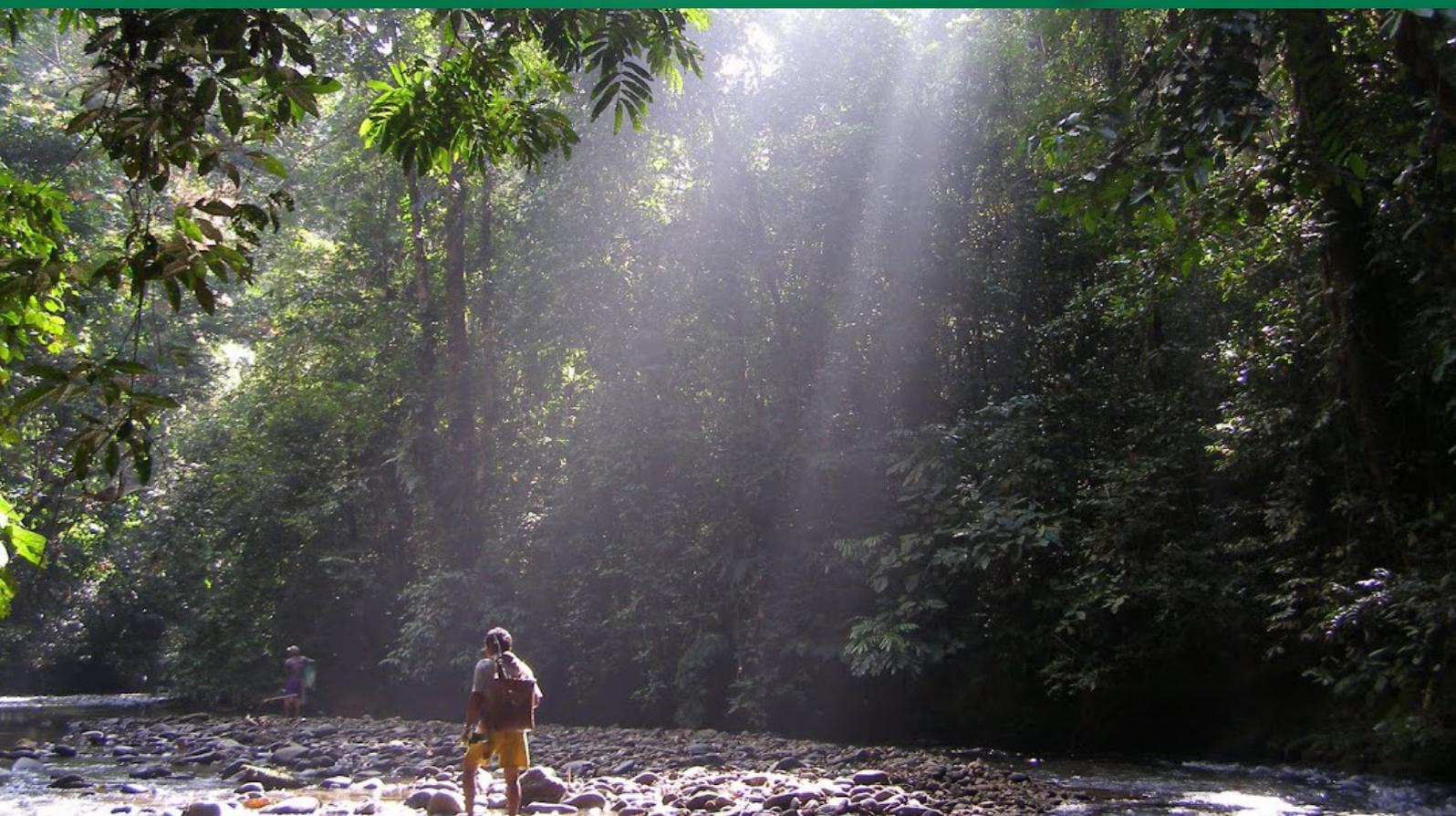


ACTUALITÉS DES FORÊTS Tropicales

Bulletin d'information de l'Organisation internationale des bois tropicaux, destiné à promouvoir la conservation et la mise en valeur durable des forêts tropicales



Payer notre dû

L'on s'est habitués à profiter gratuitement ou à vil prix des services environnementaux qu'offrent les forêts tropicales. Nous utilisons l'eau pure qu'elles nous procurent, considérons comme allant de soi leur fonction de séquestration et stockage du carbone et exploitons leur biodiversité pour les besoins de l'agriculture, de l'industrie pharmaceutique ou de la foresterie.

Mais voici le moment venu pour le monde de commencer à payer en contrepartie de ces services écosystémiques, faute de quoi il faudra faire face aux conséquences de leur disparition. L'une des causes profondes de la disparition de la sylvie tropicale tient au fait que la forêt, en tant qu'affectation des sols, n'est pas en mesure de rivaliser avec l'agriculture. En conséquence, l'on continue de raser ou de dégrader les forêts tropicales. En revanche, la demande en services environnementaux procurés par les forêts tropicales est

en augmentation: les villes en pleine expansion nécessitent davantage d'eau potable, la biodiversité est considérée de manière grandissante comme une ressource essentielle à l'écotourisme, la science ou l'agriculture, tandis que les changements climatiques résultant des concentrations croissantes de gaz à effet de serre menacent d'être une calamité planétaire. Il est toutefois possible en partie de les atténuer en maintenant les forêts tropicales en bonne santé.

Les paiements des services environnementaux (PSE) peuvent aider à combler l'écart entre le rendement économique de l'agriculture et celui de la gestion durable des forêts (GDF) et, ce faisant, aider à réduire la déperdition en forêt tropicale et sa dégradation, pour au



Numéro spécial: le Forum international sur les paiements pour services liés aux écosystèmes des forêts tropicales

Cérémonie d'ouverture.	3
Séance 1: Les PSE au service de la gestion durable des forêts	6
Séance 2: Élaborer des mécanismes novateurs de financement	10
Séance 3: Assurer des avantages aux collectivités locales	15
Séance 4: Mettre en place une gouvernance et des mécanismes institutionnels robustes	22
Messages principaux, résumé et recommandations.	28



Rédacteur en chef Steven Johnson
Rédacteur consultatif Alastair Sarre
Assistant de rédaction Kenneth Sato
Assistante administrative Kanako Ishii
Traduction Claudine Fleury
Design DesignOne (Australie)

Actualités des Forêts Tropicales (AFT) est un bulletin trimestriel publié en anglais, français et espagnol par l'Organisation internationale des bois tropicaux. Les articles ne reflètent pas nécessairement les opinions ou les politiques de l'OIBT. Les articles peuvent être réimprimés librement à condition que l'AFT et l'auteur(s) soient mentionnés. Prière de communiquer un exemplaire de la publication concernée à la Rédaction.

Imprimé sur **METAPAPER SILK RECYCLING**, un papier certifié par le FSC (sources mixtes), intégralement issu du recyclage et respectant le mécanisme de compensation carbone. Imprimé au moyen d'encre végétale à base de soja. Tous les papiers METAPAPER sont fabriqués à l'aide d'énergies renouvelables, à hauteur de 74,66% en moyenne.

L'AFT est distribué **gratuitement** à plus de 15 000 particuliers et organisations dans plus de 160 pays. Pour le recevoir, il suffit de communiquer votre adresse complète à la Rédaction. Veuillez nous informer de tout changement d'adresse éventuel. L'AFT est également téléchargeable en ligne sur le site www.itto.int.

Organisation internationale des bois tropicaux
International Organizations Center – 5th Floor
Pacifico-Yokohama, 1-1-11, Minato-Mirai, Nishi-ku
Yokohama 220-0012, Japon
Téléphone: +81-(0)45-223 1110
Télécopie: +81-(0)45-223 1111
tfu@itto.int
www.itto.int

Photos: Les forêts tropicales assurent toute une diversité de services environnementaux essentiels. *Photo: Département forestier du Sarawak (couverture).* Les dispositifs de paiements des services environnementaux peuvent aider à restaurer des paysages forestiers dégradés. *Photo: OIBT (ci-dessus)*

final renverser cette tendance. Ce numéro de l'AFT livre une synthèse des discussions qui ont eu lieu lors du *Forum international sur les paiements pour services liés aux écosystèmes des forêts tropicales*, organisé en avril 2014 à San José (Costa Rica) par l'OIBT, l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) et le Fonds national de financement de la foresterie du Costa Rica (FONAFIFO). Entre autres aspects, le Forum s'est penché sur les dispositifs de PSE en place dans des pays tropicaux, dont le Costa Rica, et a montré qu'ils étaient de plus en plus répandus, même s'ils demeurent d'échelle modeste.

Le Forum s'est déroulé autour de six grands volets. Tout d'abord, la cérémonie d'ouverture, au cours de laquelle sont intervenus des chefs de file en matière de foresterie, dont le Ministre costaricien de l'environnement, de l'énergie et des océans, M. René Castro. Ont suivi quatre séances consacrées successivement au rôle potentiel des PSE pour favoriser la gestion durable des forêts, à l'élaboration de mécanismes novateurs de financement, au fait d'assurer des avantages aux collectivités locales, et à la mise en place d'une gouvernance et de mécanismes institutionnels solides. Une discussion sur la voie à suivre a clos le Forum. Suivant ce format, le présent numéro de l'AFT contient un résumé des présentations ainsi qu'une synthèse de la discussion sur la voie à suivre entérinée dans les recommandations de la Déclaration-résumé du Forum, qui est publiée en intégralité dans les pages 28 à 32 de cette édition.

En conclusion, les participants au Forum ont déclaré que les dispositifs de PSE pouvaient aider à alléger la pauvreté en milieu rural, à réduire la déforestation tropicale, à stimuler la remise en état des terres forestières dégradées et à accroître l'adoption de la GDF. Toutefois, de manière générale, les effets souhaités pour ces dispositifs ne sont visibles que dans quelques forêts tropicales seulement et il importe donc d'agir pour les intensifier. À cet égard, plusieurs actions pourraient être prises, dont: mieux quantifier et valoriser, dans le cadre d'études rigoureuses au plan scientifique, les services environnementaux que procurent les forêts tropicales; œuvrer en collaboration pour sensibiliser à l'importance des services environnementaux procurés par les forêts tropicales et à la nécessité de les rétribuer; mettre en place des conditions permettant d'accroître la demande et de développer les marchés des PSE; accroître la collaboration et les échanges sur les expériences et options en matière de PSE; et apporter un soutien destiné à étendre les dispositifs de PSE.

Lors du Forum, plusieurs participants ont observé que les PSE n'étaient pas la panacée. À eux seuls, les PSE ne sauveront pas les

forêts tropicales de la destruction, ni leurs habitants de la pauvreté. Dans la plupart, on continuera de les exploiter pour leurs produits bois ou non ligneux. Néanmoins, si les principes et directives de la GDF sont respectés, ces prélèvements ne mettront pas en péril l'offre en services environnementaux, et pourront dans certains cas l'améliorer.

De manière grandissante, les dispositifs de PSE sont appelés à devenir une composante significative des approches adoptées en matière de GDF. L'un de leurs rôles majeurs est symbolique; donner aux habitants, propriétaires et aménagistes de forêts une preuve tangible que la société reconnaît et accorde de l'importance à leurs contributions (à travers la gestion durable de leurs forêts) au bien-être, tant au niveau local que national ou mondial. Pour les gouvernements, ils constituent également une possibilité de trouver une solution aux injustices sur le plan des régimes fonciers des forêts et, pour les entreprises, d'améliorer leur image en devenant des entreprises citoyennes responsables.

Il reste beaucoup à faire avant que les bénéficiaires des services environnementaux des forêts tropicales à travers le monde ne s'acquittent pleinement de leurs obligations, mais nous avons pris un bon départ. En 2014, les résultats du Forum seront relayés, entre autres instances, au Comité des forêts de la FAO, et lors du Congrès mondial des parcs et de la 50^e session du Conseil international des bois tropicaux. Les participants au Forum ont indiqué qu'ils voulaient que des organisations telles que l'OIBT ou la FAO usent de leur pouvoir mobilisateur pour orienter l'élaboration des politiques et promouvoir l'action au niveau des PSE dans les forêts tropicales. Nous continuerons à nous y employer.

Steve Johnson (OIBT)
Eva Muller (FAO)
Alastair Sarre (rédacteur consultatif)



Cérémonie d'ouverture

Rétribuer les services environnementaux des forêts tropicales est une idée d'actualité

Emmanuel Ze Meka

Directeur exécutif de l'OIBT, Yokohama, Japon



M. Emmanuel Ze Meka s'exprime lors de la cérémonie d'ouverture du Forum international sur les paiements pour services liés aux écosystèmes des forêts tropicales. *Photo: H.O. Ma/OIBT*

On s'accorde largement à reconnaître l'importance du rôle pionnier qu'a joué le Costa Rica s'agissant de développer les paiements des services environnementaux (PSE), au point de devenir aujourd'hui l'un de ses plus ardents défenseurs dans le monde. Je suis certain que l'expérience du Costa Rica en matière de PSE constituera non seulement une précieuse source d'informations, mais aussi de forte motivation pour de nombreux pays représentés ici aujourd'hui qui envisagent d'explorer les programmes de PSE.

L'OIBT a toujours reconnu l'importance de maintenir, dans une optique pérenne, l'offre en biens et services issus des forêts, ce afin d'optimiser leur contribution au développement socioéconomique dans le cadre de la GDF, tout en tenant dûment compte des garanties sociales et environnementales, et de la conservation de la biodiversité. Pour réaliser la GDF, il faut des ressources financières suffisantes, mais aussi des incitations positives qui la favorisent et l'appuient. Or, les paiements des services environnementaux forestiers tels que ceux associés à la séquestration du carbone, à la conservation de la biodiversité, à la protection des bassins versants ou au maintien des valeurs paysagères peuvent aider à financer la GDF et la conservation des forêts tropicales.

C'est en 2008 que l'OIBT a commencé à mettre en œuvre des Programmes thématiques sur des aspects cruciaux s'agissant de réaliser la GDF. L'un d'eux, la REDDES, désigne la «Réduction de la déforestation et de la dégradation des forêts et valorisation des services environnementaux dans les forêts tropicales». Aujourd'hui, plus de 20 pays ont bénéficié d'un financement de l'OIBT dans le cadre de la REDDES en vue de promouvoir la capacité, chez nos pays membres en développement et leurs parties prenantes, à assurer que l'offre en services environnementaux liés aux forêts tropicales perdure ainsi que leur rémunération.

S'agissant de fournir des services environnementaux dans une optique durable, les populations locales sont les meilleurs partenaires, et il est donc essentiel que l'incitation à les y faire participer de manière permanente soit forte. Les dispositifs de PSE peuvent précisément être une source de motivation très importante. Ils peuvent aussi constituer un cadre efficace pour la concertation, la coopération et l'élaboration des politiques. Ils peuvent en outre servir de vecteur pour la prestation durable de services environnementaux, offrir un mécanisme de rétribution des communautés forestières et propriétaires

ou aménagistes de forêt, et inciter les populations autochtones et collectivités locales à participer aux opportunités de conservation et de développement durable. Ces dispositifs de PSE peuvent aussi aider à améliorer l'application de la législation et de la gouvernance forestières, dans la mesure où les services rétribués doivent faire l'objet d'un suivi. Par ailleurs, grâce à l'amélioration des régimes de droits fonciers et forestiers, et des mécanismes de contrôle mis en place au titre de solides dispositifs de PSE, les activités illicites sont découragées tandis que les détenteurs de ces droits bénéficient de revenus durables. Enfin, les dispositifs de PSE peuvent aussi être, pour les pays tropicaux, un moyen d'assurer que la communauté internationale rémunère les services environnementaux que procurent leurs forêts. Pour toutes ces raisons, et bien d'autres, les PSE constituent un dispositif important qui est tout à fait d'actualité.

J'espère et anticipe que les divers partenariats et réseaux qui sortiront renforcés de notre Forum ici à San José contribueront à faire avancer les PSE dans les régions tropicales. À cet égard, j'aimerais que les participants examinent les avantages de mettre en place une plateforme destinée à favoriser les PSE en milieu tropical. Son but serait de mener des actions concrètes sur le terrain afin de faire des PSE une réalité dans les pays tropicaux. Cela pourrait être réalisé de la manière suivante:

- favoriser dans les pays tropicaux des réformes politiques ayant pour objet d'incorporer les PSE dans la législation et la réglementation forestières;
- compiler et diffuser les expériences fructueuses liées aux PSE menées dans les forêts tropicales;
- renforcer les capacités et les programmes et projets d'appui destinés aux PSE; et
- analyser, mettre en place et favoriser les liens entre les PSE et des questions d'ordre mondial telles que la conservation de la biodiversité, l'atténuation du changement climatique et l'adaptation à celui-ci, la régulation des eaux, la sécurité alimentaire et la production d'énergie.

Une plateforme de ce type aurait pour ambition de sensibiliser à l'importance des services environnementaux que procurent les forêts tropicales et d'appuyer les programmes de terrain axés sur des politiques internationales convenues à l'échelle



Les services environnementaux des forêts assurent toute une série de fonctions, par exemple en protégeant de l'érosion les rivières et cours d'eau. *Photo: R. Carrillo/OIBT*

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.

mondiale dans des domaines comme la conservation de la biodiversité, l'atténuation des changements climatiques ou la protection des bassins versants, mais aussi sur la mise au point des moyens de garantir qu'ils soient rétribués. L'OIBT, aux côtés de la FAO et autres institutions représentées ici, serait un partenaire actif pour que cette plateforme devienne réalité.

Eduardo Rojas Briales

Directeur général adjoint de la FAO, Rome, Italie



M. Eduardo Rojas Briales (à g.) lors de la cérémonie d'ouverture du Forum international sur les paiements pour services liés aux écosystèmes des forêts tropicales, aux côtés de MM. René Castro et Emmanuel Ze Meka. Photo: H.O. Ma/OIBT

L'un des blocages s'agissant de conserver nos forêts et d'assurer leur gestion durable tient au fait que ceux qui mettent en œuvre la GDF et ceux qui en bénéficient au travers des services environnementaux procurés ne soient pas sur le même plan. Or, les dispositifs de PSE offrent l'espoir de donner des moyens aux collectivités locales en les rétribuant pour leur bonne gestion et la prestation des précieux services environnementaux qui en découle.

Pourquoi est-il important de rétribuer les services environnementaux? Depuis longtemps, la foresterie est supplantée comme affectation des sols parce que les marchés

ne rémunèrent pas plusieurs des aspects des forêts parmi les plus importants, à savoir les services environnementaux qu'elles procurent. Alors que l'agriculture apporte un revenu annuel, la GDF ayant un rendement beaucoup plus lent, elle présente un risque de surexploitation de la forêt. Aujourd'hui, nous savons comment gérer les forêts de manière durable, mais une économie simpliste aboutit souvent à l'amenuisement de la ressource. Compte tenu des produits qui y croissent, il est probable que rares sont les forêts naturelles où propriétaires et aménagistes pourront obtenir un jour un taux de rendement égal ou supérieur à celui de la plupart des autres affectations des sols, voire amortir les coûts d'une gestion des forêts qui soit durable et plurifonctionnelle. L'absence de marchés pour les services environnementaux, les vastes distances physiques qui séparent souvent les forêts de leurs bénéficiaires et le décalage entre ceux qui assument le coût de la GDF et ceux qui en bénéficient expliquent en partie pourquoi la plupart des forêts accessibles dans le monde sont menacées de surexploitation.

Il s'agit d'un échec criant du marché à tenir compte des externalités positives de la gestion des forêts et à les rémunérer. Il est arrivé que les politiques environnementales tentent d'atténuer les externalités négatives, mais, pour tout un faisceau de raisons, dont l'inertie intellectuelle, rares sont les instruments de politique environnementale qui aient été conçus pour traiter ces externalités positives. Or, l'absence de ce type d'instrument perpétue les déficiences et inégalités flagrantes dans les forêts.

Apparus timidement sous la forme d'une réponse spontanée, les paiements des services environnementaux offrent en fait un potentiel énorme. Malgré son absence de vision intégrale, le concept des PSE s'est répandu dans le monde, accumulant ainsi une expérience considérable qui a besoin d'être capitalisée, ce qui constitue l'une des tâches de ce Forum.

Les questions qui demandent une réponse et les problèmes à résoudre sont nombreux. L'un des plus délicats est le risque que les forêts aménagées ne soient pas éligibles aux dispositifs de PSE. Il faut en effet nous rappeler que la production de bois représente encore 98 pour cent des revenus forestiers dans le monde, et que rien, au plan scientifique, ne justifie que soient exclues des dispositifs de PSE ces forêts gérées de manière active. Au contraire, les dispositifs de PSE demandent une gestion dynamique pour induire la restauration des forêts et minimiser toute une série de facteurs risques, comme les feux spontanés, les nuisibles et les activités illicites. Par conséquent, la GDF aide les forêts à générer leurs services environnementaux. Il est toutefois essentiel de surveiller la mise en œuvre des plans d'aménagement forestier.

Un dispositif de PSE qui demanderait des communautés forestières qu'elles vivent sans travailler serait pervers sur le plan conceptuel et pourrait constituer une forme nouvelle de recherche de maximisation de la rente. Le but doit être d'assurer que les dispositifs de PSE ne deviennent pas une entrave au développement, mais plutôt un tremplin. Vus sous l'angle social, les dispositifs de PSE pourraient être le maillon économique manquant qui permettra aux communautés forestières de vivre dans des conditions comparables à leurs congénères vivant en zone agricole ou urbaine. Dans une optique environnementale, ils peuvent être intégrés aux décisions touchant à l'aménagement pour aider à trancher le nœud gordien de la GDF, à savoir qu'un revenu monofonctionnel (tiré du bois) est censé payer pour la réalisation d'objectifs multiples.

Cela dit, nous ne pouvons pas garder les yeux rivés uniquement sur le résultat du processus; il nous faut aussi considérer les apports, à savoir des sources de financement durables. Éventuellement, la REDD+¹ pourrait être une source notable de financement de la part de la communauté internationale. Toutefois, sur le moyen à long terme, les dispositifs de PSE devront être arrimés à un financement national solide. Le Costa Rica a montré la voie en répondant au double besoin d'avoir une source de financement fiable (un impôt sur les combustibles fossiles, par exemple) et un mécanisme institutionnel chargé de gérer ce financement, le FONAFIFO. Mais il faut voir le financement par l'impôt comme une option temporaire valable jusqu'à ce que les marchés des services environnementaux soient consolidés.

René Castro Salazar

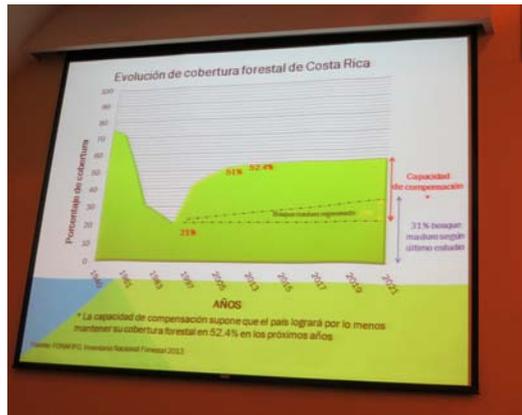
Ministre de l'environnement, San José, Costa Rica



M. René Castro s'exprime lors de la cérémonie d'ouverture du Forum international sur les paiements pour services liés aux écosystèmes des forêts tropicales. Photo: H.O. Ma/OIBT

Il s'agit de ma seconde affectation en tant que Ministre de l'environnement – j'ai également exercé cette fonction de 1994 à 1998 –, alors que ce deuxième mandat arrive à son terme. Les dispositifs de PSE sont un mécanisme qui permettront au Costa Rica de réaliser la neutralité carbone. C'est l'une des raisons pour lesquelles le Costa Rica a osé fixer la date, 2021, à laquelle il sera un pays neutre en émissions carbone, et peut-être le premier au monde. Nombreux sont ceux qui nous disent que nous sommes devenus fous. Quoi qu'il en soit, j'aimerais partager avec vous comment cette action de 20 années en faveur des PSE nous a aidés à être aujourd'hui en position de concevoir que cet objectif soit de l'ordre du possible.

Il y a trente ans, en 1983, le couvert forestier au Costa Rica avait régressé de manière spectaculaire, au point d'atteindre 21 pour cent de la superficie du territoire national. Nous avons alors introduit un changement important. En tant que pays, nous avons décidé que nous cesserions de rétribuer ceux qui rasant la forêt. Et notre forêt a alors commencé à regagner du terrain. En 1998, nous avons pu affirmer en public que le Costa Rica avait enrayer une catastrophe environnementale. Il y a quelques jours, nous avons reçu la dernière estimation de notre couvert forestier, indiquant que 52,4 pour cent du pays sont aujourd'hui boisés.



Une diapositive de la présentation de M. Castro, qui montre la déforestation au Costa Rica entre 1940 et les années 90, et le rétablissement de la forêt par la suite. Photo: H.O. Ma/OIBT

D'aucuns n'approuvent pas la manière dont nous rémunérons les services environnementaux en raison du coût d'opportunité lié au fait que ces fonds soient dépensés pour des services environnementaux au détriment d'autres choses. C'est à la nation de payer ce coût d'opportunité, à ceci près qu'elle n'en a pas les moyens. L'argent consacré à l'environnement est en concurrence avec les dépenses pour les hôpitaux, les écoles, etc. Or, le reste du monde n'est pas non plus disposé à payer pour le coût d'opportunité. Nous avons un impôt sur les combustibles fossiles, qui a dégagé 900 millions \$EU au cours des deux dernières décennies; 80 pour cent de notre dispositif de PSE ont été financés par cet impôt, les 20 pour cent restants provenant d'autres sources. Alors je dis à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, ne me dites pas qu'il n'y a pas d'argent pour lutter contre l'évolution du climat, parce que le Costa Rica réussit à investir l'argent nécessaire par ses propres moyens.

Certains pensent que «carbone neutre» est synonyme de zéro émissions, alors qu'en fait, cela signifie que la formule «émissions de gaz à effet de serre moins volumes séquestrés» donne un résultat égal à zéro. D'ici à 2020, nous émettrons au Costa Rica quatre tonnes de carbone par habitant, mais nous avons aussi une biomasse forestière en expansion et avons calculé que le volume de carbone absorbé par cette biomasse représentait 81 pour cent de notre objectif. Pour la part restante, il nous faut réduire les émissions en investissant, par exemple dans le système de transport, l'efficacité énergétique et les énergies renouvelables.

Si je mentionne l'objectif de neutralité carbone du Costa Rica, c'est en partie à cause des réunions mondiales sur le changement climatique qui sont prévues prochainement. Au Costa Rica, nous pensons qu'il est possible de tester ailleurs ce que nous avons fait, dans le cadre de la REDD, et de montrer que le secteur forestier est la seule option réaliste dont le monde dispose pour atténuer les changements climatiques; pour être plus précis, la seule option que le monde développé peut payer. Cela coûterait entre 7 et 8 milliards \$EU par an. Nous espérons que la communauté internationale saura montrer l'exemple et mettra en avant les PSE forestiers comme seule solution capable d'atténuer l'évolution du climat. Nous espérons également que la communauté internationale est prête à aller au-delà des discours.

1 La réduction des émissions résultant de la déforestation et de la dégradation des forêts, à laquelle s'ajoute le rôle de la conservation, de la gestion durable des forêts et de la valorisation des peuplements forestiers dans les pays en développement.

Séance 1: Les PSE au service de la gestion durable des forêts

Les paiements des services environnementaux peuvent favoriser la gestion durable des forêts et paysages

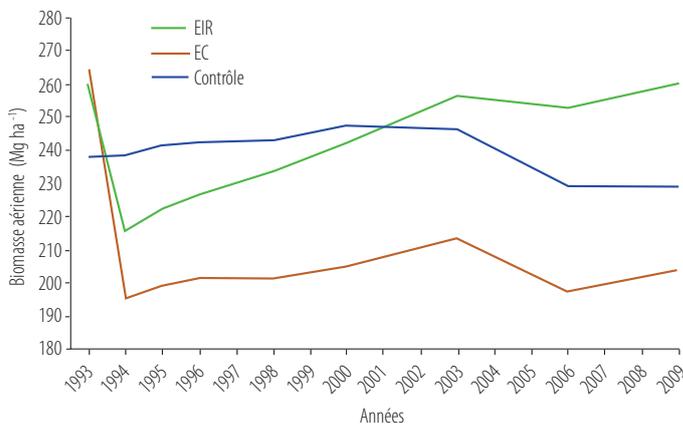
La certification rend-elle compte des PSE liés aux forêts tropicales?

René Boot

Directeur de *Tropenbos International*, Wageningen, Pays-Bas

La figure 1 montre une comparaison des stocks de carbone dans une forêt tropicale après exploitation selon que l'on ait employé des méthodes conventionnelles (très destructives), ou à impact limité, ces dernières faisant partie de la GDF. Dans le premier cas, on constate une énorme diminution du carbone séquestré dans la forêt, dont les stocks ne se rétablissent que lentement. Dans le deuxième cas, la perte en carbone est nettement moindre puisque moins d'arbres ayant été coupés, la forêt résiduelle est beaucoup moins endommagée, tandis que, parallèlement, les stocks de carbone se reconstituent beaucoup plus rapidement. Au terme d'une quinzaine d'années, ils ont retrouvé un niveau proche de ce qu'ils étaient avant l'exploitation.

Figure 1. Stocks de carbone dans les forêts en gestion



Note: EIR = exploitation à impact réduit; EC = exploitation conventionnelle.

Source: West, T.A.P., Vidal, E. & Putz, F.E. 2014. Forest biomass recovery after conventional and reduced-impact logging in Amazonian Brazil. *Forest Ecology and Management* 314: 59-63.

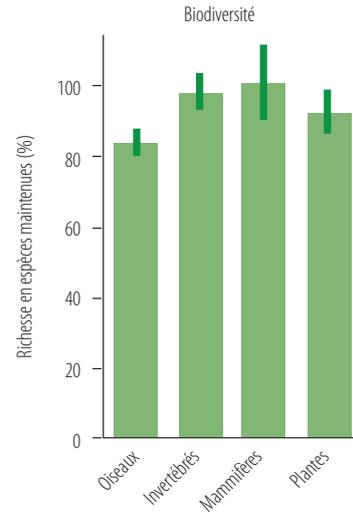
La GDF comprend également des pratiques d'aménagement destinées à protéger les bassins versants en prévoyant des zones tampons le long des rivières et autres cours d'eau, ainsi qu'une planification et la construction judicieuse de routes et ponts. Par conséquent, la GDF contribue à réguler l'offre en eau et à fournir une eau potable et saine.

La figure 2 présente la synthèse d'une méta-analyse portant sur plus d'une centaine d'études qui se sont penchées sur les incidences de la GDF sur la biodiversité. Cette analyse a ainsi mis en évidence que, dans les forêts exploitées de manière sélective, les effets sur la biodiversité étaient négligeables. Si ce sont les oiseaux qui sont les plus touchés, il n'en reste pas moins qu'environ 85 pour cent des espèces d'oiseaux sont les mêmes dans une forêt exploitée que dans une forêt ancienne non perturbée.

Ces résultats montrent que la GDF contribue à trois services environnementaux importants: le stockage du carbone, la régulation de l'offre en eau et la conservation de la biodiversité.

Les marchés des services environnementaux. Quels sont les marchés pour ces services? À l'échelon mondial, le carbone fait l'objet de nombreuses discussions, mais en fait les exportations de bois d'œuvre demeurent de loin, en termes de taille de marché, le premier produit économique

Figure 2. Effets de l'exploitation forestière sélective sur la biodiversité dans les forêts tropicales



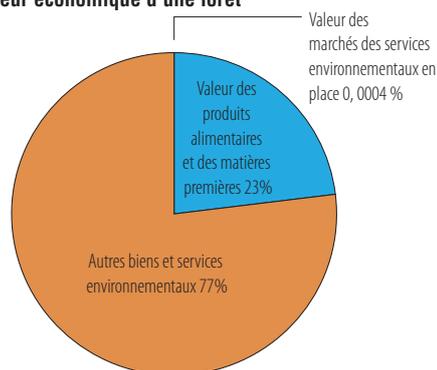
Source: Putz, F.E., Zuidema, P.A., Synnott, T., Pena Claros, M., Pinard, M.A., Sheil, D., Vanclay, J.K., Sist, P., Gourlet-Fleury, S., Griscom, B., Palmer, J. and Zagt, R. 2012. Sustaining conservation values in selectively logged tropical forests: the attained and the attainable. *Conservation Letters* 5 (2012): 296-303.

issu des forêts, sachant que, en 2008, le commerce international des produits bois avoisinait 237 milliards \$EU, contre 11 milliards \$EU pour celui des produits forestiers non ligneux. En 2010, le marché mondial du carbone forestier était estimé à 178 millions \$EU, celui des services de protection des bassins versants à 9,25 milliards \$EU, et celui du dédommagement des impacts sur la biodiversité se situait entre 2,4 et 4 milliards \$EU. La figure 3 montre que, pour le moins selon certaines évaluations, les services environnementaux représentent potentiellement plus des trois quarts de la valeur totale des forêts, alors que seule une infime fraction de ce pourcentage est rémunérée sur le marché.

Les forêts procurent de nombreux services environnementaux. Dans l'*Évaluation des écosystèmes pour le millénaire (EM)*, ils sont classés en quatre catégories: soutien, régulation, culture et approvisionnement. Cela dit, tous ces services ne peuvent pas facilement être quantifiés, mesurés ou commercialisés. Il est possible de mesurer et de commercialiser des biens forestiers matériels tels que le bois, la biomasse ou l'eau, des marchés où le secteur privé peut jouer un rôle évident. Mais des services immatériels comme la formation des sols ou les services culturels étant difficiles à mesurer ou à commercialiser, ils nécessitent d'autres mécanismes.

Une solution consiste à «forfaitiser» l'ensemble des services (ou une certaine gamme), ce qui pourrait réduire la complexité du dispositif de paiement et le coût de quantifier les services fournis. La forfaitisation présente toutefois de possibles inconvénients. Par exemple, différents services pouvant avoir divers bénéficiaires, dans le cas de la forfaitisation, il est plus difficile d'assurer que les utilisateurs paient effectivement pour les services environnementaux dont ils bénéficient. En outre, si l'on incorpore le coût du maintien de l'ensemble des services environnementaux dans un seul et unique bien matériel, comme le bois, celui-ci risque d'avoir des difficultés à rivaliser avec, par exemple, les bois illicites ou les produits de substitution (comme le béton ou l'aluminium).

Figure 3. Valeur marchande des écosystèmes comparée à la valeur économique d'une forêt



Sources: cette analyse repose sur divers rapports d'*Ecosystem Marketplace*; TEED 2010. *The economics of ecosystem services and biodiversity: ecological and economic foundations*, publié par Pushpam Kumar. Londres et Washington, Earthscan.

La certification. Mise au point au début des années 90, la certification de la gestion des forêts est un instrument de marché d'ordre volontaire qui a pour ambition de rendre compte, entre autres, des services environnementaux que procurent les forêts dans le prix du bois en prévoyant une «majoration» si le bois provient de forêts bien gérées. En 2006, si 26 pour cent environ de la production mondiale de bois provenaient de forêts dont la gestion faisait l'objet d'une certification par un tiers, seul 0,1 pour cent du bois certifié était d'origine tropicale. Vingt ans après les débuts de la certification, bien que si 6 pour cent seulement des forêts tropicales de production soient certifiées, force est de constater que, partie d'un très faible niveau, la superficie de forêt tropicale assujettie à la certification a augmenté de manière exponentielle. Une étude commanditée par l'Initiative néerlandaise pour le commerce durable a révélé que les coûts impliqués par la certification des forêts, c.-à-d. la réduction des revenus qu'entraîne une diminution des coupes annuelles permises, les coûts supplémentaires de gestion associés à la certification et le coût d'audit de la certification, réduisent le bénéfice brut, tandis que, souvent, la majoration du prix des bois certifiés – lorsqu'il y en a une – ne compense pas ce manque à gagner.

Les marchés volontaires des services environnementaux – comme les marchés des bois certifiés – offrent pour avantage d'allier une volonté commune, de la part des producteurs et des consommateurs, dans un objectif mutuellement bénéfique. Ils présentent toutefois des inconvénients significatifs comparés aux marchés réglementés, par exemple leur taille généralement modeste, la difficulté de les agrandir et les coûts élevés de transaction. Les gouvernements peuvent soutenir la croissance des marchés volontaires, par exemple en adoptant des politiques de marché public privilégiant les bois certifiés et en instaurant une législation et une réglementation nationales permettant à l'exploitation forestière conventionnelle et à la GDF de jouer à armes égales.



L'exploitation à impact réduit implique, entre autres choses, l'utilisation d'engins à pneus en caoutchouc, la planification méticuleuse des pistes de débardage et le levage par l'extrémité de la grume en vue de réduire les dommages causés au sol et à la végétation. *Photo: R. Boot*

Sensibiliser les populations

Les banques, assureurs, fonds de pension et bien d'autres investisseurs sont à la recherche d'opportunités d'investir dans des pratiques durables et la restauration de surfaces dégradées. Or, alors que les forêts tropicales procurent plusieurs services environnementaux importants, rares sont ceux qui, en dehors du secteur forestier, le savent. Par conséquent, la première étape pour créer des dispositifs de PSE viables est de sensibiliser, c'est-à-dire de faire connaître le rôle que jouent les forêts tropicales dans l'approvisionnement, la régulation et les services culturels. Les groupes à sensibiliser sont notamment les entreprises, les banques et autres investisseurs, les médias, les chefs religieux, les organisations non gouvernementales, les fondations, les citoyens en général et les étudiants (les présidents-directeurs généraux de demain). Les messages doivent être élaborés en fonction des connaissances du groupe ciblé.

Les messages à faire passer sont:

- Les forêts tropicales sont des sources d'eau.
- Les forêts tropicales sur pied génèrent davantage de revenus sur le long terme que la conversion n'en rapporte à court terme.
- Les forêts tropicales sont des systèmes de maintien de la vie pour nous et nos enfants.

Il est clair que les forêts ont aussi un rôle crucial à jouer pour «guérir le monde», car elles représentent une option à moindre coût pour atténuer les changements climatiques. Nous avons besoin de planter plus d'arbres, de mieux gérer nos forêts et de produire plus de produits «verts» et services environnementaux. Peu importe que l'on appelle cela «REDD+», PSE ou économie verte. Nous n'avons pas besoin de réinventer quoi que ce soit, mais il nous faut le reconditionner. L'important est que le rôle crucial des forêts pour la planète soit reconnu et rétribué.

Nous devons relayer le message que les forêts tropicales sont un gigantesque aspirateur à dioxyde de carbone et une fabrique de biomasse verte et renouvelable, et que leur gestion durable apporte d'énormes avantages au niveau mondial.

Sources: d'après les présentations de Meindert Brouwer, auteur de *The ecosystem promise*, et de Yetti Rusli, conseiller principal auprès du Ministère indonésien de la foresterie.

Une approche paysagère des PSE

Meine van Noordwijk

Responsable de la composante paysages du Programme de recherche du CGIAR sur les forêts, les arbres et l'agroforesterie, et scientifique en chef au Centre mondial d'agroforesterie, Nairobi, Kenya

Il va peut-être nous falloir approfondir la discussion sur les forêts prises isolément pour l'élargir à la notion de paysage et à ses multiples fonctions. La foresterie et l'agriculture sont souvent considérées comme une dichotomie. Sous cet angle, plus l'agriculture est intensive, plus la forêt ne cessera d'être vue comme (l'«approche qui épargne la terre»). Une autre manière de voir consiste à penser les paysages comme une mosaïque intégrée («partage de la terre»), où les fonctions des forêts naturelles, des plantations d'arbres (culture), de l'agroforesterie et de l'agriculture en plein champ sont gérées conjointement. Ces paysages prennent vie lorsque populations et institutions sont considérées comme faisant partie d'un système socio-écologique complexe, qui interagit avec le gisement de ressources naturelles et les marchés externes ainsi que leurs attentes. Un paysage ne s'apparente pas à une simple mosaïque de multiples couverts et usages fonciers; il s'agit d'un espace où vies et modes de subsistance suivent leur cours et ils englobent des aspects identité, fierté et souci de l'environnement, avec des degrés plus ou moins importants de cohésion sociale. Une approche paysagère est une tentative de réconcilier les perspectives locales et externes sur ce que constitue un résultat désirable en termes de paysage. Un instrument économique comme les PSE complémente une dynamique réglementaire et motivationnelle.

Initialement, les dispositifs de PSE étaient considérés comme un simple échange entre des populations (relativement) pauvres vivant dans des environnements riches en capital naturel (par ex., biodiversité et carbone) et des populations (relativement) riches vivant ailleurs dans des environnements pauvres en capital naturel; vu sous cet angle, il semblerait qu'un simple échange – de l'argent contre des services environnementaux – pourrait satisfaire aux besoins des deux parties. Mais, dans la pratique, tout se complique dans la mesure où les divers types de capital – social, humain, naturel, financier et institutionnel – sont liés. Un dispositif de PSE réussi sait s'adapter à cette complexité. Au même titre qu'elles nécessitent des aides financières, les populations



Les approches paysagères des PSE demandent que l'on comprenne le qui, quoi et où des affectations des sols et de leur évolution, les conséquences de cette évolution sur les services environnementaux et les parties prenantes, et les opportunités pour les parties prenantes de peser sur les facteurs de changement. *Photo: DGFRN (Bénin)*

riveraines des forêts ou vivant au sein d'un paysage rural ont aussi besoin de respect, de reconnaissance, d'engagement et de co-investissement dans leur mode de vie. Une approche des PSE plus équilibrée intégrant les aspects social et économique s'impose donc. Nous avons constaté que le concept de co-investissement couvrirait des aspects souhaitables comme le risque, les avantages et l'engagement partagés.

Il s'avère souvent nécessaire d'imbriquer les PSE à divers échelons: paysager, régional et international, comme la REDD+. On s'accorde à dire que l'imbrication doit fonctionner comme un jeu de poupées russes et que les dispositifs sont essentiellement similaires à tous les niveaux. Mais cette vision est plus restrictive que nécessaire. Un dispositif de PSE basé sur le co-investissement à l'échelle d'un paysage (qui élimine les blocages vers une économie locale verte) peut s'imbriquer dans un dispositif de PSE infranational de dédommagement (soutien au développement durable et équitable à travers des régions) et s'imbriquer aussi dans un dispositif de PSE de marchandisation mondiale (crédits carbone contre de l'argent aux frontières nationales). Les PSE peuvent donc prendre une forme différente à chaque échelon, avec d'importantes étapes de transposition au niveau des points névralgiques.

Une approche paysagère demande une compréhension basique du qui, quoi et où au sein des affectations des sols et de leur évolution dans le temps et l'espace, des conséquences de cette évolution sur les services environnementaux et les diverses parties prenantes, ainsi que des opportunités pour ces dernières de pouvoir influencer sur les facteurs de changement au niveau local. Récemment, on a mis au point des outils d'aide à la négociation pour décrypter les paysages, qui peuvent aider à affiner l'action locale.

Les externalités positives

Philipp Aerni

Directeur du Centre de responsabilité de l'entreprise et de la pérennisation (CCRS), Zurich, Suisse

Les externalités positives désignent les avantages collatéraux générés par des activités économiques rurales qui ne sont pas pris en compte dans les transactions économiques, mais qui bénéficient à la société et à l'environnement. Dans les pays en développement, les dispositifs de PSE s'attachent à réduire les externalités négatives (les PSE comme étant «restrictifs de l'usage»), mais il est nécessaire de constituer un capital dans le cadre de l'esprit d'entreprise et d'innovation afin d'assurer la pérennisation financière. Par conséquent, les dispositifs de PSE ont tendance à oublier le potentiel de création de nouveaux marchés.

Un dispositif de PSE peut s'aligner sur les intérêts des populations locales si on leur en confie les commandes; cela leur offre l'opportunité de devenir elles-mêmes des entrepreneurs, ce qui les motive d'autant à participer et à s'assumer. Mais donner la possibilité à des habitants locaux de devenir entrepreneurs requiert aussi un appui et des conseils de la part du secteur public. Ce rôle de facilitateur consiste à mettre sur pied une infrastructure entrepreneuriale, qui a jusqu'à présent été négligée. Des mesures claires peuvent aider les marchés des services environnementaux, mais des subventions et autres incitations de contrepartie peuvent encore s'avérer nécessaires afin d'encourager les entrepreneurs à tirer parti de ces marchés naissants avant, éventuellement, de les étendre.

Lorsque des partenaires locaux s'efforcent d'adopter des pratiques durables, la création d'un marché des services environnementaux passe par deux exigences:

- un gouvernement qui vise activement à minimiser (par la réglementation) les externalités négatives et à optimiser (par l'innovation) les externalités positives en:
 - concevant des politiques d'investissement en faveur des services environnementaux;
 - renforçant les dispositifs nationaux d'innovation;
 - ayant recours à des politiques d'achat associées à des conditions de pérennisation ; et
 - récompensant la création d'externalités positives.
- un secteur privé axé sur l'innovation désireux de:
 - partager savoir et expertise;
 - participer à des transactions commerciales avec des acteurs locaux;
 - obtenir certains biens auprès de prestataires locaux;
 - offrir des récompenses en contrepartie d'une bonne administration ; et
 - offrir des récompenses pour les initiatives locales.

Les PSE reposent sur les hypothèses d'une économie néoclassique du bien-être, mais il est nécessaire d'aligner la théorie des PSE avec l'expérience sur le terrain. Il est possible d'étendre les PSE uniquement si les populations locales ont la possibilité d'y participer en tant qu'entrepreneurs – et non pas seulement comme bénéficiaires d'une indemnisation monétaire. Il est important de minimiser les externalités négatives, mais il faut aussi faciliter les externalités positives en favorisant l'innovation chez les collectivités locales.

Commentaires des participants

- La plurifonctionnalité des forêts est primordiale, mais la grande question est de savoir combien il faudrait payer pour ces multiples services. L'État doit comprendre qu'il est un facilitateur, et non le gestionnaire des dispositifs de PSE. Cela regarde les propriétaires et aménagistes de forêts; il ne s'agit pas uniquement d'une question de rémunération.
- Au Mexique, 80 pour cent des forêts sont aux mains des communautés, qui en sont les propriétaires et aménagistes. Un élément clé de la réussite des dispositifs de PSE tient au niveau organisationnel des communautés. Par conséquent, l'un des rôles importants pour le gouvernement est de favoriser l'organisation des communautés par la formation et de faciliter la création d'associations communautaires. En s'organisant, les communautés sont mieux armées pour mettre leur savoir traditionnel au service des dispositifs de PSE.
- J'aimerais vous parler d'une petite communauté du nord de la Thaïlande, où la déforestation galopante a détruit l'environnement. La population locale s'est rendu compte qu'elle était excessive. Elle a organisé un groupe de conservation pour faciliter les paiements, elle a protégé la forêt et a mené des activités de reboisement, de sorte qu'aujourd'hui la zone est reboisée et que la communauté profite des biens et services que leur procure la forêt qu'elle protège. Le stock de carbone y a augmenté de 36 pour cent en quatre ans et continue de progresser. Le facteur décisif qui a permis que ce dispositif de PSE aille dans le sens de la GDF a été la participation de la population locale. En Thaïlande, plus de 50 pour cent de la

biodiversité se situe dans notre région. Nous consacrons beaucoup d'efforts aux PSE, mais nous demandons une aide accrue de la part de la communauté internationale.

- On nous a présenté plusieurs bons exemples de dispositifs de PSE qui ont réussi dans les forêts tropicales. Trouver de tels exemples n'est pas si difficile, mais le vrai défi c'est de les intensifier. Un gouvernement aussi réactif qu'actif peut aider à promouvoir des programmes pilotes et à élargir ceux qui fonctionnent, car cela peut augmenter les chances de succès. Nombre d'expériences se trouvent dans le Sud, donc la collaboration Sud-Sud ou triangulaire peut être importante.
- L'image de marque est une manière importante d'ajouter de la valeur à des services environnementaux. C'est ce qui s'est passé en Costa Rica et commence à apparaître en Indonésie.
- Je suis d'accord sur le fait que les dispositifs de PSE constituent une opportunité extraordinaire dans le cadre de l'atténuation des changements climatiques. Le nouveau défi pour les forestiers est de savoir comment inscrire dans les négociations sur les changements climatiques toute l'expérience et les données que nous avons accumulées. J'espère que l'OIBT et la FAO vont s'impliquer davantage pour que leur excellent travail soit connu des négociateurs sur les changements climatiques.
- En Nouvelle-Zélande, nous avons testé différentes approches. Voici quelques-uns des éléments clés que nous avons appris: on doit comprendre quel comportement on essaie de modifier. Chaque partie prenante et chaque propriétaire sont différents, il faut donc offrir une diversité de dispositifs et de moyens de paiement. On doit aussi comprendre que, parfois, les paiements ne sont pas la meilleure façon d'obtenir les résultats voulus, et donc qu'il faut travailler avec les parties prenantes pour déterminer quelles approches fonctionneront le mieux.
- Rares sont les preuves permettant d'affirmer si un PSE fonctionne (ou non). Nous ne voyons que l'avant et l'après; il est difficile de distinguer les causes des effets, et d'autres facteurs peuvent avoir contribué à une évaluation positive, ou bien les PSE peuvent avoir entravé le changement. Nous avons des données: la Banque mondiale a mené une étude en Colombie, avec un groupe témoin, qui a déterminé que, oui, l'intervention PSE avait eu un impact important. Ma recommandation est d'inclure des mesures d'évaluation dans la conception du projet. Souvent, nous ne pensons à l'évaluation qu'à la fin, mais nous devons la mettre au point dès le début. Si nous l'excluons, nous obtiendrons des résultats ambigus, peu concluants ou erronés, qui ne seront pas convaincants.



Une participante au Forum émet une observation durant la séance plénière. Photo: H.O. Ma/OIBT

Séance 2: Élaborer des mécanismes novateurs de financement

Les dispositifs de PSE ont eu recours à divers mécanismes de financement

L'expérience du Costa Rica

Jorge Mario Rodriguez

Directeur du FONAFIFO, San José, Costa Rica

J'aimerais vous relater l'expérience du Costa Rica en matière de dispositifs de PSE. Si nous avons officiellement commencé les PSE en 1997, en réalité, dès 1979, le Costa Rica proposait déjà un certain nombre d'incitations au reboisement. Or, ces premières expériences se sont révélées très précieuses lorsque nous mettrons en place par la suite notre dispositif de PSE pour la gestion et la conservation des forêts.

Le Costa Rica a une population de 4,6 millions d'habitants et 70 pour cent de son territoire sont occupés par des terres forestières. M. le Ministre René Castro a indiqué tout à l'heure que, à un certain moment, nous étions les champions de la déforestation: nous rasions la forêt au rythme de 75 000 hectares par an, ce qui équivalait à 1,5 pour cent de notre territoire national. Mais, depuis le début des années 80, notre pays a mené plusieurs actions importantes pour mettre un terme à cette tendance.

Dans les années 60 et 70, les politiques en place favorisaient les exportations de cultures traditionnelles de rapport comme le sucre, le bœuf ou le café, ce qui obligeait les propriétaires fonciers à raser leurs forêts pour pouvoir avoir accès au crédit. Parallèlement, on a créé les premières aires de conservation dans le pays et instauré les premières lois destinées à réduire la déforestation et à remettre en état les surfaces forestières dégradées. Malgré cela, l'agriculture a continué de s'étendre et il a fallu attendre 1987 pour que la déforestation prenne fin, les forêts résiduelles devenant la propriété de l'État. Dans les années 80, il y eut un débat très animé sur les forêts qui déboucha sur l'adoption, en 1987, d'une loi forestière visant à inciter les propriétaires fonciers privés dans le cadre de crédits d'impôt prenant la forme de Certificats d'investissement forestier (*Certificados de Abono Forestal*). Ils furent suivis d'autres instruments similaires, dont des Certificats de gestion forestière (1990).

Les dirigeants du pays savaient qu'ils avaient sur les bras un problème catastrophique. La loi forestière révisée de 1997 (Loi 7575) a articulé, pour la première fois, le concept de services environnementaux et de leur rétribution. Cette loi a mis en place un dispositif de PSE reposant sur quatre axes: cadre légal; institutions; financement; et évaluation & suivi.

Cadre légal. Aux termes de la Loi 7575, les objectifs du dispositif sont: l'atténuation des émissions de gaz à effet de serre; la protection des ressources en eau; la protection de la biodiversité, et la beauté des paysages. Elle porte création du FONAFIFO et permet aux recettes de financer le dispositif par une taxe sur les hydrocarbures.

Cadre institutionnel. Le Ministère de l'environnement, le FONAFIFO et diverses institutions forestières, universitaires et de réglementation sont associés aux travaux.

Financement. Tous les Costariciens acquittent une taxe sur les carburants qui sert à financer les dispositifs de PSE. En outre, les prêts et subventions, y compris ceux du Fonds pour l'environnement mondial et de la Banque mondiale, se sont chiffrés à 90 millions \$EU entre 2000 et 2010. Cela dit, les fonds proviennent en majeure partie de la taxe sur les combustibles fossiles.

En tant que pays, nous avons fait preuve de notre engagement constant en faveur de ce dispositif; le Gouvernement du



Une cascade dans la province de Cartago au Costa Rica. Le dispositif national de PSE s'est montré être un instrument efficace pour arrêter l'exploitation forestière et les changements d'affectation des sols de nature illicite. Photo: FAO/Riccardo Venturi

Costa Rica a signé la dernière ligne de crédit en 2007, qui a été approuvée à l'unanimité par les législateurs, quand bien même ils appartenaient à huit partis différents et étaient animés d'idéologies très divergentes. Ce fut l'un des rares projets adoptés de manière unanime.

L'aide allemande à la coopération nous a également aidés, en allouant 10,2 millions d'euros à des activités spécifiques dans le nord du pays.

Ces fonds ne sont pas suffisants pour financer la totalité du programme, de sorte que nous disposons de mécanismes supplémentaires de levée de fonds sous la forme de Certificats de services environnementaux (*Certificados de Servicios Ambientales*), qui sont vendus au secteur privé et du «Canon à eau» (*Canon de Agua*), qui est une taxe sur la consommation d'eau servant à rétribuer les fermes qui assurent des services de protection des bassins versants.

Les paiements sont opérés au titre du reboisement, de l'agroforesterie, de la protection des forêts et de la régénération naturelle, qui font tous l'objet d'une rétribution différente. Si des espèces menacées sont en jeu, nous versons 40 pour cent de plus.

Suivi & évaluation. Il s'agit du quatrième axe. Chacun des participants au dispositif est géoréférencé et nous disposons de diverses strates d'informations. Le suivi est très important, car nous devons montrer que les ressources sont correctement employées et de manière efficace. Il est assuré à la fois par le FONAFIFO et par des tiers pour montrer que les ressources sont investies judicieusement.

Le dispositif de PSE n'a cessé de bénéficier du soutien politique: depuis 1997, tous les gouvernements successifs (au cours desquels nous avons eu cinq présidents et ministres de l'environnement) en ont fait un programme prioritaire. Dans une certaine mesure, la taxe sur les combustibles fossiles est controversée. L'industrie, par exemple, avance qu'elle leur enlève de la compétitivité par rapport à leurs rivaux dans d'autres pays, où cette taxe n'existe pas. Mais, heureusement, elle reste en place.

Réalisations. Après plus de dix ans de service, le dispositif de PSE s'est montré être un instrument efficace pour mettre fin à l'exploitation forestière et aux conversions illicites des affectations des sols. Il a remporté l'adhésion des utilisateurs de services environnementaux du secteur privé, qui y ont contribué plus de 18 millions \$EU entre 2003 et 2010. Les partenariats en faveur des PSE avec des entreprises privées et

des organismes internationaux ont réduit les investissements nécessaires de la part de l'État.

Notre dispositif de PSE couvre 934 000 hectares, impliquant 13 500 familles, et plus de 4,6 millions d'arbres ont été plantés. Au total, le dispositif a drainé des investissements de plus de 400 millions \$EU vers les régions rurales, dont plus de 35 millions \$EU sur 110 000 hectares de territoires autochtones.

Défis. Le dispositif de PSE du Costa Rica est confronté à plusieurs défis, comme suit:

- les limites juridiques qui empêchent certains bénéficiaires potentiels de participer au programme;
- la nécessité de mieux mesurer les effets du dispositif;
- l'absence d'une comptabilité adéquate permettant d'évaluer les effets réels des services environnementaux sur l'économie et l'importance du secteur forestier en général; et
- le besoin permanent de ressources accrues pour rémunérer tous ceux qui fournissent des services environnementaux.

Un mécanisme de financement public destiné aux services environnementaux forestiers

Li Zhiyong

Directeur de projet à l'Institut de recherche sur la politique et l'information forestières, Académie chinoise de foresterie, Pékin, Chine

Projet chinois le plus ambitieux, *Grain for Green* (G4G) est aussi le plus réussi en matière de PSE, d'allègement de la pauvreté et de restauration des écosystèmes. Le financement total du premier cycle du G4G s'est élevé à 326,2 milliards de yuans (53,5 milliards \$EU). Il a permis de créer 29,4 millions d'hectares de forêt, répartis entre 9,27 millions d'ha plantés sur des terres agricoles et 20,1 millions d'ha sur des terres nues ou des montagnes adaptées au boisement. Plus de 32 millions de foyers agricoles ont bénéficié du premier cycle du projet, chacun ayant reçu (en moyenne) plus de 7 000 yuans (1 150 \$EU). Le deuxième cycle démarrera en 2014.

Le premier cycle du G4G était divisé en deux phases, la première couvrant la période 1999-2006. Sa stratégie reposait sur le principe du subventionnement par l'État des agriculteurs ou entrepreneurs individuels qui convertissaient des terres agricoles en forêts, en leur apportant un volume approprié de céréales et plants, une prime au boisement et une somme d'argent proportionnelles à la superficie de terres converties sur les pentes supérieures à 25 degrés. La norme de compensation en céréales était de 100 kg par mu et par an (soit 1 500 kg à l'ha par an) dans la région du Fleuve jaune et la Région Nord, et de 150 kg par mu et par an (2 250 kg à l'ha par an) dans la région du Yangtzé et la Région Sud. Pour l'indemnisation en argent, la norme était de 20 yuans par mu et par an (50 \$EU à l'ha par an). Si les céréales étaient converties en argent, elles étaient payées suivant un coefficient de 1,4 yuan le kilo (0,2 \$EU le kilo). La période de dédommagement avait été provisoirement fixée à huit années pour les forêts «écologiques»; cinq années pour les forêts économiques; et deux années pour les prairies.

Durant la Phase II du premier cycle (2007-2014), les Finances centrales ont alloué des fonds et continuent de rétribuer les foyers agricoles qui ont converti des terres agricoles en forêt sous la forme d'une subvention en argent conçue



Le G4G a permis d'accroître la superficie de forêt en Chine et d'améliorer la qualité de l'environnement ainsi que les revenus et modes de vie des agriculteurs. Photo: Li Zhiyong

pour améliorer leur mode de subsistance. La norme de compensation est de 1 575 yuans (258 \$EU à l'ha par an dans la région du Yangtzé et la Région Sud, et de 1 050 yuans (172 \$EU à l'ha par an) dans la région du Fleuve jaune et la Région Nord. La subvention originelle au mode de subsistance de 20 yuans par mu et par an (50 \$EU à l'ha par an) continue d'être versée aux agriculteurs tant qu'ils remplissent leurs obligations de gérer et protéger les forêts. La période de dédommagement reste de huit années pour la forêt écologique, de cinq années pour la forêt économique et de deux années pour les prairies.

Le second cycle du dispositif couvrira la période 2014 à 2020: la grande différence tient au fait que les agriculteurs seront libres de choisir le type de forêt qu'ils veulent, par exemple une forêt économique ou bien écologique. La priorité sera donnée aux terres arables sur des pentes supérieures à 25 degrés (environ 4,314 millions d'ha), aux terres arables dans des zones clés menacées de désertification, et aux terres arables dans des zones cruciales pour, notamment, l'alimentation en eau.

Au plan politique, le G4G présente un certain nombre de risques. Peuplée de 1,37 milliard d'habitants, la Chine ne dispose que d'une superficie limitée de terre arable: le risque est donc que le projet G4G soit vu comme une manière de soustraire des terres arables à la production de nourriture, ce qui entraînerait une réduction de l'offre en céréales. En outre, les réformes des régimes fonciers forestiers associées au projet ont affaibli le contrôle du gouvernement. L'égalité sociale est également en jeu: le G4G est-il un moyen équitable de redistribuer les bénéfices?

Au plan écologique, il est trop tôt pour pouvoir évaluer correctement les répercussions du G4G. Plusieurs problèmes sont apparus, comme le manque de planification et d'évaluation écologiques; la diversité insuffisante des espèces plantées ou leur inadéquation; le manque de semences améliorées; le déficit de soins à la forêt; la préparation excessive des sols avant la plantation; et l'emploi d'espèces envahissantes.

Au plan économique, le haut niveau d'apports requis et la longue période de gestion signifient que les rendements économiques annuels sont faibles, notamment les premières années. Par ailleurs, l'incertitude règne quant aux marchés des produits forestiers qui ont atteint la taille requise pour être récoltés. La rétribution en contrepartie de la plantation de forêts a été relativement faible et a régressé au fil du temps alors que les réformes agricoles accroissaient les profits que les agriculteurs tiraient d'autres affectations des sols.

Malgré tous ces défauts, le G4G a été, dans l'ensemble, une réussite. La superficie forestière augmente dans tout le pays, la

qualité de l'environnement s'améliore et les revenus et modes de subsistance des agriculteurs sont meilleurs. Le G4G devrait continuer à l'avenir, car on s'accorde au niveau politique sur le besoin de poursuivre le développement vert comme moyen de réduire la pauvreté en milieu rural et de pallier l'écart entre la campagne et la ville. Afin de réduire les risques associés au G4G, on propose notamment de: augmenter la norme de compensation; élargir le financement (y compris par le secteur privé); accroître les droits des agriculteurs à gérer leurs terres de manière indépendante; augmenter l'assistance technique, y compris aux industries à valeur ajoutée; et améliorer le suivi et la gestion financière.

Un partenariat public-privé au service des PSE au Nicaragua

William Schwartz

Directeur de l'INAFOR, Nicaragua

Dans la municipalité de Belén à l'ouest du Nicaragua, le dispositif destiné à rétribuer les propriétaires forestiers en contrepartie de services environnementaux est un exemple de partenariat public-privé efficace. Il s'appuie sur divers instruments locaux, comme le plan municipal de développement, qui comprend des éléments liés aux affectations des sols et à la gestion des bassins versants, la réglementation du zonage et des affectations des sols; et les plans municipaux d'aménagement forestier et environnementaux.

Dans la municipalité, l'eau est un aspect stratégique de la planification des affectations des sols. Suite à un processus initial passant par des concertations étendues avec les agriculteurs locaux, le bassin versant du Gil González a été jugé prioritaire pour les paiements des services hydrologiques comme moyen d'améliorer la gestion des ressources en eau de la municipalité. Le Gil González coule d'ouest en est sur environ 25 kms avant de se jeter dans le lac Nicaragua. La partie supérieure de son bassin versant est essentiellement peuplée d'agriculteurs pauvres qui élèvent du bétail et cultivent du maïs, des haricots et du riz. La plus grande partie des terres étant dégradées, l'eau qui s'écoule vers le lac Nicaragua est de qualité inférieure. Un partenariat public-privé a été lancé afin de restaurer et de conserver les forêts du bassin versant de ce fleuve.

Le partenariat repose sur un modèle de gestion mixte impliquant les agriculteurs locaux, la grande entreprise



Dans le cadre du dispositif de PSE en place dans l'ouest du Nicaragua, des paiements sont versés aux agriculteurs pour protéger les zones boisées, laisser des surfaces se régénérer naturellement et établir de la connectivité entre les forêts morcelées. Photo: FAO/Saul Palma

sucrière CASUR (*Compañía Azucarera del Sur*), ainsi que les autorités nationales et municipales. Dans la mesure où CASUR cultive de la canne à sucre en plaine et exploite une fabrique de sucre au bord du lac Nicaragua, il avait tout intérêt à participer au projet afin d'assurer la fourniture d'une eau de bonne qualité. Les institutions publiques jouent deux rôles: réglementation et assistance technique.

Un mécanisme financier lève et gère des fonds et assure un flux de revenus à long terme pour pérenniser le financement. Le projet a reçu une aide financière de la GIZ (l'agence allemande de coopération au développement, de la FAO et du gouvernement national, ainsi que de CASUR. Concernant les paiements, CASUR, la municipalité et le FONADEFO (*Fondo Nacional de Desarrollo Forestal*, Fonds national de gestion des forêts) sont les principales sources de financement.

Les paiements sont opérés dans le cadre de contrats annuels qui stipulent les obligations des agriculteurs, et l'on vérifie si elles sont respectées avant leur versement. Le mécanisme de supervision assure le faible coût des transactions ainsi que la transparence et la crédibilité, qui sont essentielles pour que l'on continue de faire confiance au dispositif. Un conseil d'administration composé de représentants des prestataires de services environnementaux (c.-à-d. les agriculteurs), des usagers et du gouvernement supervisent le dispositif. Il existe par ailleurs un comité technique et un comité exécutif de coordination qui est, entre autres, chargé de surveiller les fluctuations de la qualité de l'eau au sein du bassin versant.

Ce dispositif prévoit que les paiements soient versés aux agriculteurs qui protègent les zones forestières (par ex., en installant des coupe-feu et en pratiquant la récolte sélective), laissent les surfaces se régénérer naturellement et établissent de la connectivité entre les forêts morcelées (par ex., des haies vives). Ces paiements visent à dédommager les coûts d'opportunité liés à la conservation et à l'adoption de pratiques durables d'affectation des sols comme l'agroforesterie ou les régimes sylvo-pastoraux.

Les aires de conservation drainent des paiements annuels en numéraire de 819 C\$ à l'ha et un paiement unique de 5 000 C\$ est versé pour la création de haies vives (le taux de change actuel est d'environ 26 cordobas nicaraguayens pour un dollar EU). Nous fournissons également des outils de type hache pour aider à créer les haies vives. À ce jour, 85 agriculteurs ont conservé plus de 500 ha de forêt et installé 23 kms de haies vives. La plupart des agriculteurs au sein du bassin versant sont géoréférencés dans un système d'information géographique, des alliances stratégiques ont été nouées avec des partenaires fiables et 60 habitants ont été formés pour promouvoir la gestion du bassin versant.

Les paiements issus de ce dispositif ne suffisent pas à assurer les moyens de subsistance locaux, de sorte qu'il apporte également aux agriculteurs une assistance technique pour planter des arbres fruitiers et pratiquer d'autres modes de subsistance comme l'apiculture. Il a aidé à former les populations à la prévention des incendies et autres pratiques d'aménagement, et à sensibiliser les communautés locales à l'environnement.

Les clés du succès de ce dispositif sont:

- la volonté de la part des autorités municipales d'inclure tous les producteurs dans le dispositif, quelle que soit leur couleur politique;

- la définition claire des accords et engagements; il est essentiel que les règles du jeu soient claires pour assurer la pérennité du dispositif;
- l'engagement des agriculteurs locaux par l'autonomisation et la sensibilisation;
- le traitement transparent des informations et ressources; et
- la participation du secteur privé dès le démarrage du projet.

Le Fonds pour la forêt atlantique du Brésil

Julia Mello de Queiroz

Analyste de projet au FUNBIO, Brésil

Le FUNBIO est une institution privée à but non lucratif qui mobilise des ressources pour la conservation de la biodiversité. Nous disposons de quatre unités et je travaille dans celle des Mécanismes financiers. Nous concevons des mécanismes financiers destinés à aider à financer la conservation de la biodiversité, à cartographier et analyser les demandes et opportunités de financement et mettons les programmes et politiques en lien avec les secteurs public et privé.

En vertu de la Loi fédérale 9.985/2000, les entreprises sont tenues de contribuer à la conservation des aires protégées en dédommagement de leurs impacts significatifs sur l'environnement. Dans l'État de Rio de Janeiro, où je suis basée, plusieurs paiements ont été planifiés, mais les entreprises ne savaient pas comment opérer les paiements compensatoires. De son côté, les autorités de l'État ne disposaient pas de capacités suffisantes pour mettre en œuvre un dispositif, ce qui explique la nécessité d'un intermédiaire financier.

En 2007, les autorités de l'État de Rio de Janeiro ont chargé le FUNBIO de mettre au point un mécanisme financier – le Fonds pour la forêt atlantique (*Fundo Mata Atlântica ou FMA*) – en vue de mobiliser ces ressources compensatoires privées et de les orienter vers des aires protégées de l'État. La phase pilote a démarré en 2008 et le dispositif intégral en 2010.

Le FMA est un mécanisme de financement privé doté d'une gouvernance publique assurée par le Conseil d'indemnisation environnementale (*Câmara de Compensação Ambiental—CCA*) et le FUNBIO est son gestionnaire financier. Flexible et transparent, le FMA préserve la nature publique du processus décisionnaire dans le cadre de sa structure de gouvernance. Il est également conçu pour permettre des investissements à court, moyen ou long terme dans les unités de conservation. Il présente en outre les atouts suivants:

- le FUNBIO a de faibles coûts d'exécution;
- les procédures sont homogènes;
- le FMA est une option volontaire servant à exécuter les exigences de la loi;
- le FMA est une solution facile pour remplir les obligations d'indemnisation grâce à l'efficacité de son mécanisme; et
- le modèle de FMA peut être répliqué dans d'autres États du Brésil ou d'autres pays.

En décembre 2013, le FMA finançait 56 projets chiffrés à environ 115 millions \$EU, dont 30 millions \$EU ont été versés. Avant la création du FMA, les grands investissements dans la gestion d'unités de conservation de l'État de Rio de Janeiro

étaient rares, et nombre d'aires protégées n'existaient que sur le papier; aujourd'hui elles sont sous gestion et le système d'unités de conservation de l'État commence à prendre véritablement forme. Le secteur privé a souscrit au processus et lui a accordé sa confiance, car les entreprises ont vu les bénéfices qu'elles pouvaient en tirer. La nature public-privé du partenariat donne de la crédibilité au processus et, dans l'État de Rio de Janeiro, la quasi-totalité des entreprises tenues de remplir leurs obligations légales a choisi le FMA comme mécanisme leur permettant de s'y conformer.

Principaux défis. Le secteur public étant allergique aux risques, il peut lui être difficile de se montrer innovant. Et la volonté politique doit aussi être une constante, car les cadres du secteur public peuvent avoir d'autres intérêts et priorités. Lors de la conception du mécanisme, il est nécessaire d'harmoniser ses modalités avec les besoins et réalités des parties prenantes, de sorte que la validation est essentielle. Pour que le mécanisme fonctionne bien dans la pratique, il doit être suffisamment flexible pour répondre aux besoins des parties prenantes.

Enseignements dégagés. Il est important d'écouter les parties prenantes et de découvrir ce qu'elles veulent. Créer un mécanisme efficace passe par un processus complexe de persuasion et de conversion, ce qui prend du temps. Le secteur privé sera d'autant plus intéressé si les bénéfices sont clairs, le risque faible et le processus efficace au plan économique. Le mécanisme doit être accompagné d'une supervision efficace et transparente, d'une légitimité politique et de règles et lois claires. L'une des grandes leçons que nous avons apprises au FUNBIO est que nous avons plusieurs initiatives, mais que pour développer des innovations réussies, il nous faut chercher des financements tous azimuts et considérer une grande diversité de mécanismes financiers.

Les travaux du FEM en matière de PSE

Jaime Cavalier

Spécialiste principal de la biodiversité au Fonds pour l'environnement mondial, Washington, États-Unis

Le Fonds pour l'environnement mondial (FEM) est un mécanisme financier des trois conventions environnementales. Les pays déposent des fonds auprès de notre organisme, qui sont pour la plupart versés aux pays bénéficiaires, lesquels décident de l'usage de ces ressources au sein du cadre général du FEM. Le Secrétariat du FEM vérifie les projets qui lui sont soumis.

Le FEM est doté de textes explicites prévoyant la possibilité d'employer des ressources du FEM pour élaborer et mettre en œuvre des dispositifs de PSE, et les propositions sont les bienvenues. Nous avons une nouvelle stratégie en matière de GDE, ce qui signifie que des fonds supplémentaires sont disponibles pour compléter les ressources mises à la disposition de chaque pays dans la zone de biodiversité ciblée.

Les deux derniers cycles de financement du FEM ont permis de mobiliser des fonds pour un montant proche de 8 milliards \$EU, dont près de 50 pour cent sont alloués à la conservation de la biodiversité. Les 14 projets d'une valeur totale de 70 millions \$EU sont axés sur le développement de dispositifs de PSE; des projets qui ont aussi drainé 395 millions \$EU de cofinancements. Les dispositifs de PSE constituent également un aspect significatif de 15 autres projets d'une valeur de 73 millions \$EU (281 millions \$EU de cofinancements) et une composante mineure dans

28 projets chiffrés à 82 millions \$EU (918 millions \$EU de cofinancements). Les acheteurs des dispositifs de PSE élaborés dans le cadre de projets du FEM peuvent être internationaux, nationaux ou locaux.

Dans les projets du FEM, le service environnemental le plus demandé est la protection des ressources en eau, suivie de la séquestration du carbone. Pourquoi? Parce que les dispositifs de PSE étant susceptibles d'être élaborés et mis en œuvre dans des zones où l'eau est en forte demande, et que conserver la source d'eau est la moins chère de toutes les options, traitement et délocalisation de l'eau compris. Les dispositifs de PSE sont également employés dans des mécanismes pilotes de compensation carbone dans les pays où les stocks de carbone et les capacités techniques sont significatifs, et où la législation est sûre pour les acheteurs désireux de compenser les émissions de carbone.

Il n'existe au FEM aucun projet dont l'objectif principal est de créer un dispositif de PSE destiné à la biodiversité. Lorsque la biodiversité est présente, elle fait partie d'un panier de services. Il semble que cela sera la manière principale dont la conservation de la biodiversité sera incorporée dans les dispositifs de PSE à l'avenir: comme composante d'un ensemble comprenant d'autres services environnementaux pour lesquels la demande est réelle.

Commentaires des participants

- **Question à Jaime:** On s'intéresse beaucoup aux PSE en Afrique; de nombreux concepts nous sont proposés, mais l'un des défis tient à l'«acheteur captif». Le FEM serait-il prêt à permettre à des projets d'utiliser des fonds pour payer des crédits comme manière de «tester le terrain» et d'encourager les utilisateurs à participer?
- **Réponse de Jaime** Oui, nous avons des cas où des projets du FEM ont non seulement permis de mettre en place un dispositif de PSE, mais aussi d'«amorcer la pompe». Mais quand vous ne savez pas vraiment s'il y a un acheteur, pourquoi mettre en place un dispositif? Qui dans le monde des affaires commencerait une activité sans avoir une idée du marché?
- L'un des problèmes liés aux dispositifs de PSE est de savoir comment les étendre, mais le problème de les réduire se pose aussi; à savoir assurer que les paiements sont effectivement opérés au niveau local.
- En Chine, le programme G4G fonctionne depuis plus de 15 ans et il est passé par trois étapes. Tout d'abord, les agriculteurs ont été payés pour planter des arbres, mais ont déclaré au bout de quelques années que l'argent n'était pas suffisant. Ensuite, le programme a aidé les pouvoirs locaux à travailler avec les agriculteurs pour développer des industries complémentaires de manière à leur procurer de nouveaux moyens de gagner de l'argent, par exemple par l'écotourisme et la vente d'autres produits. Aujourd'hui, à la troisième étape du programme, nous voulons améliorer la politique pour la recentrer sur le renforcement des capacités, à savoir former les agriculteurs et construire des routes et écoles, de manière à leur permettre de créer davantage d'opportunités pour eux-mêmes.
- Il nous faut comprendre que le problème de la déforestation n'est en général pas un problème forestier; il relève plus de la pression qu'exercent d'autres secteurs sur les terres. Souvent, c'est simplement parce que ces secteurs



Un participant au Forum s'exprime durant une discussion plénière modérée. Photo: H.O. Ma/OIBT

n'utilisent pas efficacement leurs terres. Nous devons donc identifier les facteurs de la déforestation avant de mettre au point un mécanisme de rétribution pour les combattre, en développant par exemple des moyens plus productifs de gérer les terres qui sont déjà défrichées.

Les dispositifs de PSE ne sont pas seulement une affaire d'argent; ils peuvent aussi impliquer, par exemple, des alternatives pour d'autres secteurs afin qu'ils cessent d'exercer une pression sur les ressources forestières.

- En Ouganda, nous travaillons avec des petits propriétaires fonciers pour les faire participer à des marchés volontaires du carbone. Le dispositif fonctionne comme suit: plusieurs petits propriétaires fonciers peuvent se regrouper pour monter en puissance et entrer en contact avec des entreprises qui cherchent à investir au titre de la responsabilité sociale d'entreprise. Même si vous commencez modestement, il est plus facile de s'agrandir, car les expériences des pionniers peuvent inspirer d'autres communautés à rejoindre des groupes de producteurs.
- Nous voulons des sources de financement à long terme, par exemple une centrale hydroélectrique sera susceptible de vouloir investir à long terme dans la gestion d'un bassin versant de haute qualité. Certains mécanismes en place, comme les subventions du FEM, peuvent apporter des salves de financement à court terme qui se tarissent immédiatement. Les subventions sont de court terme, sauf si elles peuvent être converties en un fonds fiduciaire capable de financer certaines activités de conservation sur le long terme. Il est important de faire la distinction entre les types de mécanisme: perdureront-ils sur le long terme, ou se tariront-ils?
- Le nœud du problème est de savoir comment financer tous ces dispositifs à longue échéance. Au Costa Rica, nos attentes étaient énormes après le Sommet de la Terre de Rio en 1992. Nous avons instauré de notre propre chef une taxe sur la pollution des gaz à effet de serre, mais nous attendons toujours de voir une action concrète au niveau international. Il n'y a eu, à l'international, aucun écho à nos efforts nationaux.

Séance 3: Assurer des avantages aux collectivités locales

Les dispositifs de PSE doivent prendre en compte la diversité sociale, culturelle et ethnique des forêts tropicales



Les forêts tropicales étant diversifiées aux plans social, culturel et ethnique, tout dispositif de PSE doit tenir compte de cette diversité et assurer que tous en bénéficient. *Photo: N. Kingman*

Les PSE: une opportunité d'honorer les droits humains

Myrna Cunningham

Ancienne Présidente de l'Instance permanente des Nations Unies sur les questions autochtones, Nicaragua

Je vous salue au nom des communautés autochtones et de souche africaine de la région autonome du Nicaragua. Nous avons mis au point un processus qui nous permet d'exercer nos droits en tant que citoyens du Nicaragua et personnes appartenant aux milieux autochtones ou d'ascendance africaine. Il s'agit d'un processus qui transforme le Nicaragua en un pays multiethnique. Dans tout dispositif de PSE, l'un des principaux objectifs est la pérennité, de sorte que les femmes et les hommes des communautés locales puissent jouir pleinement de leurs droits humains, à savoir disposer de nourriture suffisante et pouvoir améliorer leur qualité de vie et leur bien-être.

Les forêts tropicales sont diversifiées sur les plans social, culturel et ethnique. Au sein même d'une région, on peut trouver des autochtones, des non autochtones, des nomades, des personnes déplacées et autres. Par conséquent, tout dispositif de PSE doit tenir compte de cette diversité et assurer que tous en bénéficient. Nombreux sont les lieux où les ressources forestières sont considérées, dans leur majeure partie, comme étant la propriété de l'État, et où l'on ne reconnaît pas que les peuples autochtones y vivent et gèrent ces forêts depuis des siècles et qu'ils sont en fait ceux qui contribuent le plus à la conservation de la forêt. Si les populations autochtones n'ont jamais reçu aucun paiement en contrepartie des services de gestion qu'elles assurent, la Terre mère les a en revanche comblées de nombreuses faveurs.

Lorsque nous comparons les cartes, nous constatons un recoupement frappant entre la biodiversité de la forêt et la présence de populations autochtones. Les lieux riches en biodiversité sont ceux qui ont été gérés traditionnellement par celles-ci. Compte tenu de cette réalité, il est essentiel que tout dispositif de PSE respecte les droits des populations autochtones. Outre leur valeur commerciale, les forêts ont aussi une valeur spirituelle et fournissent aux populations autochtones des ressources pour la chasse et la pêche, ainsi que du combustible, des produits médicinaux et bien plus encore. Une femme m'a dit un jour: «La forêt est notre supermarché et notre pharmacie».

En tant que propriétaires et utilisateurs, nos communautés obéissent à des règles et directives qui régissent l'usage et la gestion de la forêt, et elles y patrouillent constamment pour assurer que ces règles soient observées. Les populations autochtones luttent sans relâche au quotidien pour conserver leurs terres. Car elles sont constamment repoussées par les monocultures, l'exploitation minière, les entreprises forestières et la construction d'infrastructures. Les dispositifs de PSE sont susceptibles d'apporter toute une série d'avantages aux populations autochtones et autres communautés locales, mais j'aimerais pointer quelques-uns des défis en vue d'améliorer les approches des PSE.

Droits humains. La protection juridique des droits des populations autochtones et de leurs savoirs traditionnels devrait être une exigence préalable à tout projet. Le principe du consentement libre, préalable et informé est inscrit dans la Déclaration des Nations Unies sur les droits des populations autochtones, et autres accords sur les droits humains. Si ce droit est respecté, les résultats n'en seront que meilleurs. Les gouvernements devraient harmoniser leur législation

nationale avec leurs obligations internationales en matière de droits humains.

Établir la confiance. Dans la plupart des pays, les populations autochtones n'ont pas confiance dans le gouvernement ou le secteur privé. Les efforts de collaboration dans le cadre des dispositifs de PSE pourraient constituer un premier pas pour établir la confiance et contribuer également à l'application des droits humains. En 2011, le Conseil des droits de l'homme des Nations Unies a avalisé les *Principes directeurs relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme*, qui reposent sur trois axes: le devoir de l'État de protéger contre les violations des droits humains par un tiers, y compris par une entreprise commerciale; le devoir d'une entreprise de respecter les droits humains; et l'accès à un recours pour les victimes de violations où une entreprise est en cause. Par conséquent, les initiatives en matière de PSE doivent être fondées sur ces axes, qui, s'ils sont respectés, aideront à jeter les bases de la confiance.

Croyances spirituelles. Les PSE impliquant des transactions volontaires entre un acheteur et un vendeur, la prémisses est qu'il s'agit d'un service commercialisable. Or, du point de vue de nombreuses populations autochtones, les ressources naturelles sont le socle de la vie et ne sont pas à vendre, car elles donnent naissance à l'univers. Nous interagissons avec les forêts et en prenons soin; certaines cultures croient en des forces surnaturelles qui les protègent. Il est donc important que les dispositifs de PSE prennent ces aspects spirituels en considération. Cela s'applique également aux sites sacrés, qui ont été transmis au fil des générations. Nous ne pouvons pas envisager de donner une valeur monétaire à ces sites.

Plusieurs dispositifs de PSE impliquent le recours à des intermédiaires dans les négociations. Mais il faut du temps avant que ces médiateurs ne gagnent la confiance des populations, en général plus de temps que le cycle d'un projet. À la base, un dispositif de PSE est incompatible avec un projet à court terme.

Décentralisation. La décentralisation fonctionne et il importe de la prendre en compte, notamment lorsque les populations autochtones ont fait avancer leurs droits et que des processus d'autonomie sont en cours, comme au Nicaragua, en Colombie, au Mexique ou au Panama, entre autres.

Femmes. Les femmes jouent un rôle spécial s'agissant de protéger les forêts et d'utiliser durablement les ressources pour l'habitat, l'alimentation et les médicaments. Les femmes produisent en outre des produits forestiers non ligneux et sont généralement des acteurs importants dans l'écotourisme. Les dispositifs de PSE doivent donc inclure les femmes.

Aspects éthiques. Outre les axes social, économique et environnemental, il faut incorporer un axe culturel dans le développement durable. Nous croyons que l'aspect culturel participe des valeurs morales associées à la préservation du territoire et comprend aussi la spiritualité. Nous l'avons vigoureusement proposé lors de Rio+20. La culture sert à approfondir les liens et à accroître notre sentiment de responsabilité envers la Terre mère.

Un autre aspect éthique concerne les paiements contre l'abandon de pratiques agricoles. Là où beaucoup de gens sont affamés, nous devons évaluer ce concept à la lumière du coût d'opportunité pour les populations autochtones.

Les PSE représentent une occasion de transcender l'histoire, les conflits et les risques associés à l'usage des ressources naturelles, de trouver de meilleures solutions que les modèles économiques fondés sur les monocultures et d'appliquer des méthodologies qui soient adaptées à chaque écosystème ou région. Les PSE peuvent servir de référence pour les transformations structurelles que nous promouvons dans nos pays. Cette discussion que nous avons sur les PSE intervient à point nommé, particulièrement alors que nous continuons de négocier sur la REDD+. Nous avons besoin de mettre en place des garanties destinées à protéger les droits des populations autochtones. Je vous encourage à poursuivre vos travaux dans cet esprit, pour que nous puissions bâtir un monde plus équitable et plus respectueux de la diversité.

Des régimes fonciers communautaires aux réductions des émissions de gaz à effet de serre

Leslie Durschinger

Fondateur et Directeur général de *Terra Global Capital*, San Francisco, États-Unis

Chez *Terra Global Capital*, nous travaillons avec des gouvernements, des organisations communautaires, des organisations non gouvernementales (ONG) et le secteur privé pour aider à créer, sécuriser et monétiser des actifs environnementaux, y compris dans le cadre de la réduction des émissions de gaz à effet de serre (c.-à-d. le carbone). Je vais donner des exemples de la manière dont l'aspect foncier lié à la réduction des émissions de gaz à effet de serre est sécurisé dans différentes forêts communautaires et régimes fonciers de l'affectation des sols. J'en examinerai également les répercussions s'agissant d'attirer les investisseurs ou acheteurs du secteur privé.

Travaillant beaucoup dans le cadre de la foresterie communautaire, nous avons constaté que, dans plusieurs pays, le régime foncier lié aux ressources naturelles est décentralisé et raisonnablement bien défini. Il peut y avoir parfois des conflits sur les limites et chevauchements, mais dans l'ensemble le régime foncier des forêts et des affectations des sols est décentralisé et reconnu juridiquement en vertu de lois sur la foresterie communautaire ou la cogestion, ou bien de lois autochtones.

Quels sont les mécanismes employés pour définir et sécuriser l'aspect foncier lié à la réduction des émissions dans ces types de régimes? Sachant que les marchés environnementaux sont relativement récents, seul un nombre restreint de pays est doté d'une législation fédérale, étatique ou provinciale qui définit le régime foncier lié à la réduction des émissions; en l'absence de lois, des accords contractuels sont utilisés pour le sécuriser. Les parties qui vont souscrire à ces accords contractuels sont définies en évaluant le régime foncier de la réduction des émissions qui est implicite en vertu du régime foncier des ressources naturelles: par exemple «Je possède la terre ou j'ai droit de jouissance sur les arbres, par conséquent je détiens les réductions des émissions de gaz à effet de serre». Or, une telle situation fragilise les aménagistes forestiers au cas où une nouvelle loi adoptée serait en conflit avec cette interprétation, de sorte qu'il est conseillé d'inclure les gouvernements dans ces accords contractuels. Dans certains cas, le régime foncier lié à la réduction des émissions peut être revendiqué en vertu du principe du «premier arrivé, premier servi». Par exemple, certains projets de réduction des émissions mettent en œuvre des réchauds économes en énergie qui réduisent

la dégradation. Or, ceux qui ont revendiqué les réductions d'émissions peuvent ne pas être ceux à qui le régime foncier accorde des droits sur la forêt dont provient le bois.

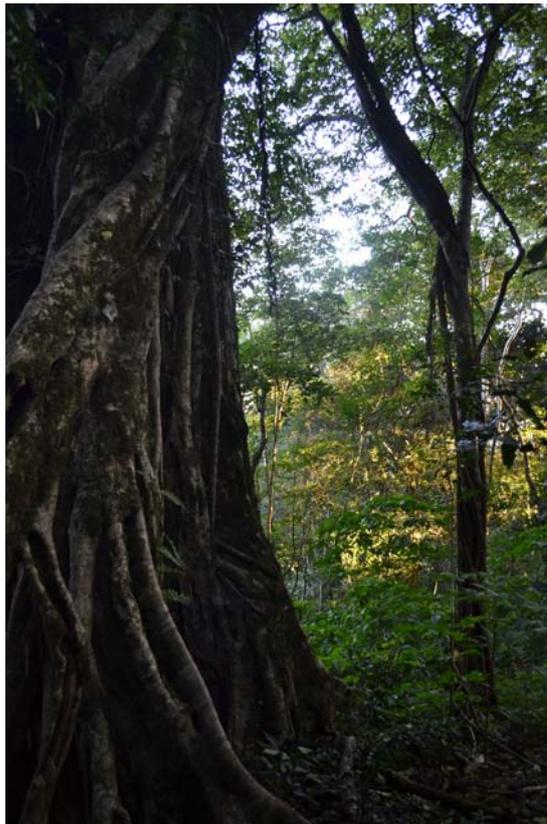
Exemples de régimes fonciers en matière de réduction des émissions et de paiements. Outre le fait de sécuriser le régime foncier lié aux actifs environnementaux réels, ce qui donne le droit au détenteur de prendre des décisions sur le contrôle et la vente de ces actifs, les communautés peuvent être rétribuées en contrepartie de la production d'actifs environnementaux de diverses manières. Au Costa Rica, le dispositif de PSE est instauré en vertu d'une loi nationale. Les propriétaires fonciers signent des droits de réduction des émissions et sont rémunérés pour leur production de services environnementaux. Toutefois, si le programme de PSE doit être financé par la vente de réductions d'émissions, il peut y avoir un décalage entre ce que les propriétaires fonciers reçoivent et ce qui est reçu par le fonds national (à savoir le FONAFIFO) à travers leur vente.

Dans l'État d'Acre, au Brésil, une entreprise de partenariat public-privé, la CDSA, qui détient les droits sur les réductions d'émissions produites dans cet État, a été créée pour gérer le programme REDD+ et attirer les investisseurs ou acheteurs du secteur privé. Dans le cadre de la gestion du programme REDD+, la CDSA apporte une aide financière destinée à mettre en œuvre des sous-programmes avec les petits producteurs, extracteurs et groupes autochtones dans l'État. Des projets privés peuvent également s'enregistrer auprès du gouvernement d'Acre pour véritablement détenir les réductions d'émission.

Au Malawi, une entreprise a été créée pour les besoins d'un programme REDD+ d'échelle paysagère qui repose sur un régime foncier de cogestion de trois aires protégées entre le Département des parcs et de la faune et les associations communautaires. Cette entité REDD+ est codétenue par le gouvernement et les communautés; elle possède les réductions d'émissions et emploie les fonds issus de leur vente pour mettre en œuvre le programme REDD+ d'échelle paysagère. Au Malawi, sachant qu'il existe une législation sur le régime foncier lié aux réductions des émissions, ce dernier est sécurisé sur des bases contractuelles.

Il existe ainsi plusieurs manières dont les avantages peuvent être sécurisés pour les communautés, soit par la détention directe des actifs environnementaux, soit par telle ou telle forme de rétribution des services environnementaux produits, ces différents systèmes pouvant même coexister dans un pays donné.

Leçons intéressantes des dispositifs de PSE voulant faire participer des investisseurs ou acheteurs du secteur privé. Pour investir dans la REDD+, les investisseurs doivent être en mesure de mener une évaluation des risques (possibilité de pertes) et des rendements (projections financières). L'échelle et la conception des programmes ont leur importance, sachant que les risques et rendements sont plus difficiles à évaluer dans un programme à multiples facettes contrôlé par un gouvernement central, sauf si les investissements peuvent être structurés sur la base d'un «financement de projet basé sur les recettes», qui sépare la composante pilotage du programme de celle du financement. Dans le cas des réductions d'émissions, un régime foncier clair et applicable constitue un aspect essentiel du dispositif institutionnel d'un programme REDD+. Cela exige que les limites du champ du programme soient fixées et que les



Les marchés environnementaux étant relativement nouveaux, seuls quelques pays sont dotés d'une législation à l'échelon fédéral, des États ou des provinces qui définit le régime foncier lié aux réductions d'émissions. En l'absence de telles lois, on a recours à des accords contractuels pour le sécuriser. *Photo: L. Durschinger*

revendications conflictuelles ou concurrentes soient résolues. Nombreux sont les acheteurs de réductions d'émissions (ou les investisseurs) qui ne savent pas comment évaluer le régime foncier liés aux affectations des sols et à la réduction des émissions, et auront besoin d'être clairement informés et sensibilisés.

Certains gouvernements centralisent le régime foncier lié aux réductions d'émissions en instaurant de nouvelles lois. D'autres le décentralisent, et certains ont des dispositions qui leur permettent de revendiquer la propriété des réductions d'émissions, mais autorisent que les paiements soient versés à ceux qui produisent les services environnementaux. Quels sont les problèmes juridiques soulevés par la centralisation du régime foncier des réductions d'émissions, notamment dans les cas où le régime foncier des forêts a été décentralisé? Les ayants droit du régime foncier lié aux forêts et à l'affectation des sols contesteront-ils ces lois? En décentralisant le régime foncier des réductions d'émissions, l'issue est-elle gagnant-gagnant? Est-il valable d'intégrer des programmes locaux de PSE ou autres crédits environnementaux? Les marchés environnementaux, bien que faibles actuellement, pourraient devenir une importante source de revenus à l'avenir. Mais les marchés peu actifs des réductions d'émissions, les prix incertains et les incertitudes planant sur le marché réglementé par des dispositions internationales signifient que nombreux sont les acheteurs de réductions d'émissions et les investisseurs qui hésitent à s'engager dans des activités comptant uniquement sur les réductions d'émissions pour abonder le flux de recettes commerciales.

Un cas d'étude de la REDD+ au Pérou

Jaime Nalvarte Armas

Directeur exécutif d'AIDER (*Asociación para la Investigación y el Desarrollo Integral*), Puerto Maldonado, Pérou

Je vais parler d'un projet REDD+ financé par l'OIBT, qui est en cours au sein d'une concession de 7 749 ha dans la province de Madre de Dios au Pérou. La collectivité s'y implique ardemment; le projet assure une formation, y compris au mesurage du carbone, pour disposer d'éléments de référence. Cette évaluation a montré que la concession contenait plus de 4 millions de tonnes de carbone.

Le projet mène des activités destinées à éviter la déforestation anarchique, et les émissions qui seront évitées d'ici à 2022 sont estimées à 1 million de tonnes. Nous avons demandé à une entreprise privée, ANEOR, de vérifier le projet.

Quels avantages la collectivité en retire-t-elle? La communauté détient les crédits carbone; elle organise une assemblée générale, régie par un conseil d'administration élu. Celui-ci décide des actions liées à la conservation de la forêt, l'écotourisme, l'exploitation forestière, la transformation du bois, l'agriculture et la sensibilisation à l'environnement. Nous avons formé les populations aux bonnes pratiques forestières et au bon usage de la forêt. Point important, les femmes et familles sont fortement impliquées. Une entreprise d'écotourisme a été constituée et le renforcement organisationnel est en cours pour aider la collectivité à transformer le bois prélevé et à le valoriser.

Le suivi mené en 2011-2012 a montré que 51,3 hectares avaient été déboisés durant cette période. L'on avait projeté que la déforestation évitée en l'absence d'intervention serait de 184,3 hectares, de sorte que la déforestation réellement évitée durant cette période a été de 132 hectares, avec un paiement total escompté avoisinant 33 600 \$EU.

Le projet a donc, à ce jour, permis d'éviter de raser une surface de forêt significative, ce qui a drainé des paiements et donc accru la valeur que les communautés accordent à la forêt sur pied. Par ailleurs, de meilleures techniques agricoles sont appliquées dans les zones déjà défrichées, ce qui accroît la productivité et diminue le besoin de défricher la forêt. D'autres activités génératrices de revenus favorisant l'utilisation durable de la forêt sont menées et ajoutent de la valeur aux produits récoltés.

Pour terminer, permettez-moi de dire que je souscris à plusieurs des choses qui ont été dites par Myrna Cunningham. Je suis ingénieur forestier et à l'école de foresterie, l'on nous a formés à devenir des producteurs de bois. Or, comme ce projet l'a montré, notre principal défi, mais aussi notre meilleure chance de succès, est de travailler avec les populations qui vivent dans la forêt.

L'expérience du Mexique en matière de PSE

Francisco Flores Jaquez

CONAFOR, Mexique

La CONAFOR (*Comisión Nacional Forestal*) est en charge d'un projet national de PSE qui nous a permis d'accumuler 11 années d'expérience en la matière.

Au Mexique, le couvert forestier s'étend sur 138 millions d'ha. Le régime foncier est pour l'essentiel de nature collective, une grande partie des surfaces boisées appartenant à des *ejidos* et autres communautés. Il existe 15 481 surfaces appartenant à la communauté couvrant une superficie de 62,25 millions d'ha de forêt, jungle et savane, soit 45 pour cent de la superficie forestière totale. Environ 11 millions de personnes vivent dans ces forêts, des populations autochtones pour la plupart.

Dans les années 90, le gouvernement a publié des textes juridiques se rapportant à ces terres, de sorte qu'elles sont bien définies par la législation. L'instance la plus haute chez ces communautés est l'assemblée générale, qui décide de l'usage de la forêt.

Le tableau ci-dessous indique les écosystèmes qui sont éligibles aux PSE, sachant que le paiement est différent en fonction du type d'écosystème ou de pression exercée par la déforestation. L'on distingue six catégories classées en fonction du risque de déforestation: plus il est élevé, plus le paiement annuel à l'ha est important. La superficie totale éligible dépasse 35 millions d'ha, mais les ressources étant affectées à 500 000 hectares seulement, la demande est considérable par rapport à l'offre limitée.

Mécanismes de partage des ressources. Les *ejidos* et autres propriétaires fonciers peuvent demander à participer au dispositif.

Montants des paiements dans le cadre des dispositifs mexicains de PSE, par type d'écosystème

Type de paiement	Type d'écosystème	Niveau de pression économique sur la déforestation	Paiement (pesos/ha)	Superficie (ha)
1	Forêt mésophile	Très élevé, élevé, moyen	1 100	3 240
2	Forêt de nuage	Faible et très faible	700	983 703
3	Forêt de conifères, forêt décidue, forêt de chênes (chêne-pin, pin-chêne)	Très élevé, élevé, moyen, faible et très faible	382	14 967 130
4	Forêt sempervirente d'altitude, végétation hydrophile (mangrove)	Très élevé, élevé, moyen, faible et très faible	550	4 902 225
5	Forêt décidue et forêt d'épineux	Très élevé, élevé,	382	1 238 427
	Végétation hydrophile	Très élevé, élevé, moyen, faible et très faible		
6	Forêt décidue et forêt d'épineux	Moyen, faible et très faible	280	13 035 292
	Zones arides et semi-arides	Très élevé, élevé, moyen, faible et très faible		
	Prairies naturelles			
Superficie totale dans la zone éligible aux PSE				35 130 017



S'agissant de mettre au point des dispositifs de PSE en Afrique, il est important de comprendre la dynamique interne des communautés: Comment gèrent-elles les conflits? Quels sont la place et le rôle des femmes? Photo: DGFRN (Bénin)

Pour être sélectionnés, ils doivent remplir certains critères d'ordre organisationnel et juridique, et se situer dans une zone éligible. Au final, un comité technique national décide de l'attribution des ressources. Il y a plus de 5 000 demandes par an, dont seules 500 sont approuvées.

Le gouvernement fédéral abonde 90 pour cent des fonds du dispositif de PSE, qui sont répartis de manière transparente entre les communautés et audités.

Comment les communautés emploient-elles les ressources? Sur 1 milliard de pesos payé à ce jour (plus de 75 millions \$EU au taux de change en vigueur), environ 50 pour cent ont été versés pour rémunérer les ouvriers des communautés qui exécutent les activités décidées par leur assemblée générale, comme l'aménagement forestier et la restauration, la mise en place de coupe-feu et la conduite de campagnes de prévention des incendies de forêt. Environ 20 pour cent des fonds ont été dépensés pour aménager des infrastructures dans les *ejidos*, comme des écoles, routes ou églises. Les assemblées générales maintiennent leurs membres informés sur la manière dont les fonds sont dépensés.

Si une communauté est retenue pour participer à un dispositif de PSE, elle reçoit des paiements annuels durant cinq ans, sous réserve de bonne conformité vérifiée par la CONAFOR. Sur 100 demandes sélectionnées, seulement deux ne vont pas au terme des cinq années. Si l'argent n'est pas dépensé, il est reversé dans les recettes générales.

Enseignements dégagés. La demande de paiements de la part des prestataires excède les ressources disponibles. C'est pourquoi, à la CONAFOR, nous encourageons ces communautés à explorer d'autres marchés lorsque leur participation de cinq ans au dispositif arrive à son terme. Dans plusieurs cas, les *ejidos* travaillent avec les municipalités et des ONG pour prospecter d'autres marchés. À longue échéance, notre défi en matière de PSE est de créer des activités productives pour les communautés. Les PSE sont temporaires et n'impliquent que de petites sommes. C'est pourquoi nous travaillons avec les communautés sur la production durable de bois et autres produits, ainsi que la transformation accrue,

afin que, à la fin des cinq ans, ils aient quelque chose pour l'avenir. Concernant la tranche suivante, nous demandons aux communautés et villes d'investir au moins 50 pour cent des fonds dans le développement d'activités productives. Pour conclure, permettez-moi d'ajouter que ce projet est l'un des plus importants au Mexique et que les deux grands partis politiques le considèrent comme une initiative phare.

Les dispositifs de PSE dans les communautés diversifiées

Cécile Ndjebetat

Directrice du Réseau des femmes africaines pour la gestion communautaire des forêts

Le Réseau des femmes africaines pour la gestion communautaire des forêts (REFACOF) a été créé en mai 2009 à Yaoundé (Cameroun) lors de la Conférence internationale sur les régimes fonciers organisée par le Ministère camerounais des forêts et de la faune (MINFOF), l'OIBT et l'Initiative pour les droits et les ressources, ainsi que d'autres partenaires. Il a depuis pris de l'ampleur pour représenter les femmes des communautés forestières de 16 pays d'Afrique centrale et de l'Ouest, ainsi que Madagascar.

D'autres intervenants nous ont dit qu'il était crucial que les communautés participent aux PSE. Le défi se pose de savoir comment s'y prendre. Je propose deux phases: la première serait de nature préparatoire, avant la mise en place des PSE. Il est primordial de savoir que les communautés locales ne sont pas homogènes, mais qu'elles présentent de nombreuses différences. Il nous faut commencer par des études de référence et une analyse par genre. Un régime foncier sûr est essentiel à toute intervention. En Afrique, nous avons des dispositifs forestiers communautaires qui peuvent être de bons points de départ sachant que, reconnus au plan juridique, ils impliquent des communautés qui ont déjà bénéficié d'un renforcement considérable de leurs capacités. Elles connaissent les processus, comme la REDD+, et elles sont en général bien organisées. Elles ont une expérience de la participation, une bonne compréhension de la GDF et elles

savent comment gérer leurs intérêts. Il est important de cerner la dynamique interne des communautés: comment gèrent-elles les conflits? Quels y sont la place et le rôle des femmes? Quelle dynamique du pouvoir y est en place? Comment peut-on s'assurer que les femmes seront incluses? Comment les gens communiquent-ils? Quels outils utilisent-ils? À quelles informations les gens ont-ils accès?

Pour la Phase 2, nous proposons de favoriser des approches communautaires faisant appel aux communautés locales – femmes, hommes, jeunes et autres groupes –, tous niveaux et toutes activités confondus, y compris la planification et la mise en œuvre. Il est très important de rechercher l'accord et le consensus à chaque étape, tout comme le sont le soutien de la communauté, l'engagement, l'implication et l'appropriation du processus. Si elles ne le prennent pas en mains, elles ne lui apporteront pas leur appui. Les populations veulent aussi savoir quels avantages elles en retireront.

La participation efficace des communautés locales à des dispositifs de PSE est possible à condition d'avoir: des ressources adéquates pouvant être mobilisées et un investissement à long terme; des mécanismes pour gérer les conflits; et des mécanismes efficaces de partage des bénéfices qui prennent en compte tous les intérêts. Réussir à faire que les communautés souscrivent aux dispositifs de PSE est un aspect aussi essentiel que délicat; pour ce faire il faudra qu'elles puissent en constater les avantages réels, et non pas seulement qu'on leur en parle. Les dispositifs de PSE ne devraient pas s'apparenter à des dispositifs de rétribution passive; ils devraient suivre un modèle d'entrepreneuriat qui encourage la participation active des communautés. À cet effet, il faudra les informer, les éduquer et les sensibiliser. Cela peut prendre des années, mais c'est extrêmement important. Enfin, pour tout dispositif de PSE, assurez-vous que les femmes en fassent partie. Sinon, ils n'ont absolument aucune chance de réussir.

En Zambie, la conservation rapporte

Dale Lewis

Directeur du COMACO, Mfuwe, Zambie

Si nous avons des systèmes statutaires et réglementaires faibles, un secteur privé qui n'est pas tenu responsable de l'empreinte écologique de ses activités et, dans les paysages ruraux, des agriculteurs qui n'ont pas les compétences nécessaires pour vivre de leurs ressources naturelles dans une optique durable, nos paysages finiront par se dégrader.

La vallée Luangwa en Zambie s'étend sur environ 77 000 mètres carrés. Riche en faune, elle est toutefois durement touchée par la pauvreté rurale. Des dizaines de milliers d'habitants qui y vivent luttent pour survivre avec des revenus inférieurs à 100 dollars par an. Que pouvons-nous faire? Il n'y a pas de solution unique, mais une des stratégies consiste à utiliser les marchés qui offrent des opportunités de gagner un revenu en contrepartie des efforts consentis pour résoudre les défis de la conservation. C'est ce dans quoi nous nous sommes lancés. Nous avons créé une entreprise, COMACO, et nous avons un peu avancé.

COMACO est une entreprise de transformation alimentaire qui cible les petits agriculteurs dotés de compétences suffisantes pour gagner un revenu décent et avoir des sources d'alimentation assurées. Nos employés travaillent avec eux et leur enseignent de meilleures pratiques pour produire des cultures excédentaires. COMACO achète les excédents

et les transforme en une gamme de produits alimentaires sous la marque *It's Wild!* que nous vendons à un prix majoré aux consommateurs. Cette majoration est reversée aux agriculteurs pour rétribuer leur adhésion aux directives de conservation. Ils signent une promesse de conservation et nous contrôlons s'ils s'y conforment, ce qui détermine s'ils sont éligibles à cette majoration. Dans l'affirmative, ils reçoivent 10 à 15 pour cent de plus que le prix du produit. L'activité de vente des produits COMACO *It's Wild!* permet de financer cette prime et doit au final viabiliser l'exploitation globale de ses services de soutien aux agriculteurs. Nous continuons de dépendre de l'aide des donateurs pour assurer ces services, mais notre but est d'être viable d'ici à 2018.

Que demandons-nous aux agriculteurs? Sachant que les paysans ne sont en général pas propriétaires de la terre, si le sol se dégrade, en général ils déménagent et vont défricher ailleurs. Nous voulons qu'ils restent au même endroit pour réduire le taux de défrichage et de déforestation. Pour ce faire, COMACO leur demande d'avoir recours à une agriculture de conservation combinant labourage minimal, engrais biologiques, coupe-feu et agroforesterie. En moyenne, COMACO a plus que doublé sa production alimentaire grâce à ces pratiques, qui, en retour, ont apporté aux agriculteurs une sécurité alimentaire nettement accrue et ont diversifié leurs cultures et sources de revenus (par ex., le miel).

Le véritable défi est d'étendre ces réussites à l'échelle de tout un écosystème. Il s'agit d'un processus qui met en jeu trois partenaires clés. Le premier est notre personnel de vulgarisation, qui travaille à améliorer les compétences et à organiser les agriculteurs en groupes. C'est un partenariat: les jours de marché, lorsque les agriculteurs ont l'argent en main, ils commencent à y croire. Le second, ce sont les leaders qui émergent au fil du temps et forment des coopératives avec qui nous travaillons. Le troisième acteur clé est le gouvernement local; il assure la supervision et vérifie respect de la législation sur les pratiques agricoles et l'emploi des ressources.

Pour aider à déployer notre dispositif à l'échelle d'un paysage tout entier, nous utilisons également un programme radio qui touche plus de 800 000 personnes, et pour beaucoup, droit au cœur. Nous avons ainsi converti plus de 1 200 braconniers qui ont mis de côté leurs fusils pour se lancer dans l'agriculture conservatoire.

Ce n'est pas un projet quinquennal, car il faut beaucoup de temps pour faire décoller une activité de ce type. Nous avons démarré avec quelques foyers avant de monter en puissance. Nous développons de nouveaux marchés, comme celui du carbone, pour mieux viabiliser les incitations à la conservation et nos services d'appui aux agriculteurs. Il y a cinq ans, nous n'aurions jamais pu convaincre les chefs traditionnels de réserver des surfaces à la conservation. Aujourd'hui, ils lui ont consacré plus de 320 hectares, et se sont pleinement engagés à protéger ces vestiges d'habitat. C'est un début.

Commentaires des participants

- Il y a environ deux ans, nous avons mené ici au Costa Rica une étude afin d'évaluer les paiements du FONAFIFO dans les territoires autochtones. Nous avons découvert que, outre les bénéfices économiques, l'un des principaux avantages tenait à l'appui fourni sur les questions de gouvernance dans le cadre des paiements versés au titre des PSE. Par exemple, des communautés ont pu faire appel à des avocats pour les aider à résoudre des conflits liés au régime foncier et à des acquisitions de terres.

- Au Viet Nam, nous mettons en œuvre notre dispositif de PSE depuis quatre ans dans deux provinces sur la base d'une politique publique. Sans réglementation, le dispositif de PSE ne fonctionnerait pas dans notre pays. Nous régulons cinq utilisateurs de services environnementaux: l'hydroélectricité, l'alimentation en eau, la production industrielle, l'écotourisme et l'aquaculture. Les recettes dégagées avoisinent 50 millions \$EU par an, dont la majorité (85%) est versée à des pauvres. Dans les régions d'altitude, par exemple, chaque foyer reçoit entre 400 et 500 \$EU par le biais de an, des sommes élevées comparées à d'autres sources de revenus. Plus de 10 000 foyers reçoivent de l'argent par le biais de ce mécanisme, de sorte qu'il constitue une aide majeure dans ces deux provinces. Mais nous pensons que si ce mécanisme clair n'avait pas été créé par le gouvernement, il ne fonctionnerait pas.
- Ce que j'ai pu voir au Nigéria, c'est que lorsque la REDD+ est arrivée dans la communauté, elle a amené une interdiction des concessions d'exploitation forestière et du défrichage de la forêt à des fins agricoles, ce qui a eu des conséquences majeures pour la communauté dont les modes de subsistance ont été touchés. Nombre d'instruments internationaux disent que les droits des populations autochtones devraient être respectés. Or, au Nigéria, les communautés locales n'ont gagné aucun argent avec la REDD+ au cours des quatre dernières années. La plupart des dispositifs, de nature bilatérale, comportent des garanties, mais elles ne sont pas appliquées. Je veux que le Forum se penche sur la mise en œuvre de ces instruments internationaux et de leurs garanties.
- Il est vrai que des millions de dollars ont été déversés dans la préparation à la REDD+, mais il n'y a pas eu de passerelles entre cet argent et ce que les communautés ont reçu. Il nous faut créer des passerelles entre les axes descendant et ascendant. Si l'on veut que les communautés en bénéficient, ces deux axes doivent tisser des liens.
- En Europe, la motivation des populations est très importante pour le succès des dispositifs de PSE et elle n'est pas toujours d'ordre financier. Elle peut être symbolique, comme la reconnaissance sociale du rôle que jouent les propriétaires forestiers de par les avantages apportés à la société. Il pourrait être utile d'explorer cet aspect plus avant.
- Je suis convaincu que les dispositifs de PSE ne sont que des compléments à d'autres activités productrices; nous ne pouvons pas uniquement dépendre d'eux. Au Nicaragua, 66 pour cent des forêts appartiennent à des populations autochtones ou de souche africaine. Les PSE sont une manière de reconnaître que ces communautés sont bénéfiques pour la société en général, mais ce serait une erreur de créer une dépendance aux PSE. Nous devons faire en sorte que les communautés mènent des activités productives dans leurs forêts.



Les participants au Forum poursuivent leur dialogue lors d'une visite (perturbée par la pluie) sur le site d'une forêt costaricienne. Photo: OIBT

- Il nous faut arrêter de prêcher du haut de la chaire. Nous avons besoin de davantage d'interaction intersectorielle pour assurer des paiements à plus long terme de la part des bénéficiaires de services environnementaux. Les indicateurs sont un autre défi. Comment mesurons-nous la prestation des services?
- Il va de soi que nous voulons encourager d'autres activités productives, mais pourquoi un service environnemental n'est-il pas un simple produit comme les autres? Si cela a du sens sur le plan financier, pourquoi ne peut-il pas être le seul bien produit? La clé est de fournir des prix à long terme pour les services.
- Les populations autochtones disent que, bien que nous ne soyons pas pauvres, nous nous sommes appauvris à cause du modèle de développement fondé sur le marché qui nous a marginalisés. La forêt nous appartient et nous voulons être considérés comme étant ses propriétaires. Intégrer ce droit de propriété dans les dispositifs de PSE améliorera l'équité.

Séance 4: Mettre en place une gouvernance et des mécanismes institutionnels robustes

Les dispositifs de PSE réussis reposent sur des institutions transparentes qui donnent la parole à toutes les parties prenantes

Mécanismes institutionnels des PSE: leçons et défis

Stefano Pagiola

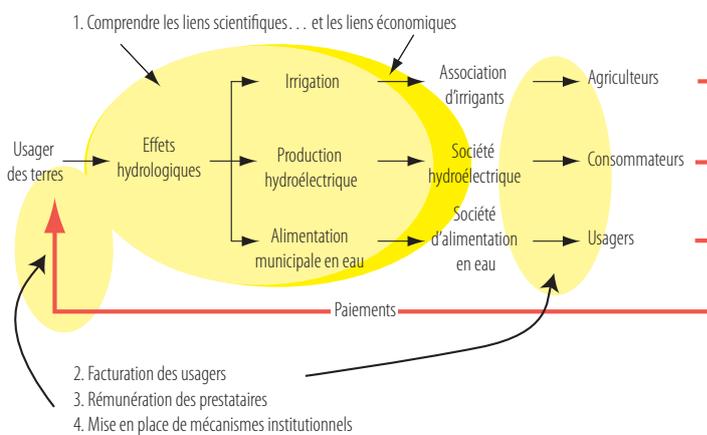
Département de l'environnement
La Banque mondiale, Washington, États-Unis

Alors que les mécanismes institutionnels sont très importants, souvent, on ne leur accorde pas toute l'attention qu'ils méritent. Je vais vous parler de leçons et défis. J'aimerais commencer par vous donner ma définition des PSE. Il s'agit d'un dispositif destiné à améliorer la production de services environnementaux dans lequel:

- les usagers paient pour ces services;
- les prestataires sont rétribués en contrepartie de ces services;
- les paiements sont assujettis à la prestation des services; et
- les paiements sont volontaires.

On distingue deux types de dispositif: dans l'un, les usagers paient pour les services, et dans l'autre, c'est un tiers (généralement le gouvernement) qui paie. Cela a des incidences sur les aspects institutionnels. La figure 4 montre, de manière schématique, la logique et la conception d'un dispositif typique de PSE.

Figure 4: Les PSE: de la théorie à la pratique



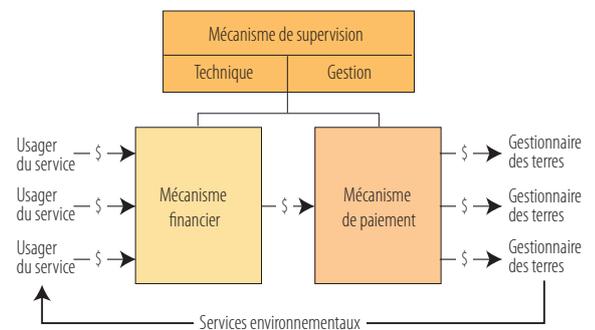
Que nécessite la mise en œuvre d'un dispositif de PSE?

Prenons l'exemple où une affectation des sols donnée a des répercussions sur les flux hydrologiques, ce qui touche à son tour leurs utilisateurs comme les systèmes de production hydroélectrique et les irrigants agricoles. Ce que nous voulons, c'est un mécanisme permettant aux gestionnaires des sols de prendre en compte leurs incidences sur les utilisateurs en amont du service environnemental, qui est dans ce cas la fourniture d'une eau de bonne qualité. Il nous faut donc un système qui facture ce service aux usagers et qui reverse cette redevance aux gestionnaires des sols en contrepartie de leur bonne gestion, grâce à laquelle ce service peut être fourni.

Ce type de système comporte trois éléments institutionnels: un mécanisme financier, un mécanisme de paiement et un mécanisme de supervision (figure 5). Le mécanisme financier sert à recouvrer les paiements et à gérer les fonds, de sorte que nous avons besoin de cadres commerciaux, de comptables, de spécialistes des technologies de l'information, etc. Au plan logistique, le mécanisme de paiement est le plus

difficile, les travaux sur le terrain en étant l'aspect le plus délicat et coûteux. Il nécessite des agents de communication, à savoir des gens qui vont sur le terrain pour expliquer le processus aux gestionnaires des sols qui souhaitent participer au dispositif. Ils passent des contrats avec les agriculteurs, apportent un appui et surveillent la mise en œuvre. Le mécanisme de contrôle ou supervision exige, entre autres, des spécialistes techniques tels que des hydrologues, des économistes et des écologistes qui apportent une assistance technique, recensent les services environnementaux et les affectations des sols qui sont éligibles aux paiements, et suivent les répercussions des activités de gestion sur les services environnementaux. Le mécanisme de supervision comprend également un aspect encadrement pour mener les négociations avec les diverses parties et résoudre les problèmes.

Figure 5: Composantes d'un dispositif de PSE



On a eu recours à divers mécanismes institutionnels dans les dispositifs de PSE financés par les usagers de services environnementaux. Un exemple de mise en œuvre directe est le *Programa Procuencas*, dans lequel les consommateurs d'eau paient une taxe pour financer le programme, lequel est administré par les autorités municipales. Cette approche présente l'avantage d'être bien adaptée aux besoins locaux, mais elle exige des capacités suffisantes chez l'administration locale et fonctionne de manière optimale dans des programmes d'échelle petite ou moyenne.

Une seconde approche consiste à sous-traiter la mise en œuvre du programme à un organisme. C'est le cas du programme des Producteurs d'eau et forestiers (*Produtores de Água e Floresta*) à Guandu, dans l'État de Rio de Janeiro au Brésil. Dans ce dispositif, toutes les fonctions sur le terrain sont assurées par une ONG appelée ITPA, qui dispose de capacités suffisantes et a des contacts avec les populations locales. Cette approche, qui est également bien adaptée aux besoins locaux, tire parti des ONG dotées de capacités appropriées sur les plans techniques et du réseautage social, là où elles sont présentes.

Une troisième approche consiste à mettre sur pied une instance indépendante dédiée. On citera par exemple le Fonds de protection de l'eau (*Fondo para la Protección del Agua*, FONAG) en Équateur, qui a été créé pour financer les coûts de gestion et de conservation du bassin versant afin de répondre aux besoins en eau de Quito.

Cette approche, qui est bien adaptée aux besoins locaux, présente comme avantage principal d'isoler le financement du dispositif des décisions politiques élargies.

La quatrième approche est d'envergure nationale. Les prestataires locaux de services environnementaux souscrivent à des accords au titre d'un programme national, comme le dispositif de PSE mis en place par le Gouvernement du Mexique. Ce type d'approche est peu coûteux et facile (d'un point de vue institutionnel), mais étant peu adaptable en fonction des conditions locales, il peut arriver qu'elle ne corresponde pas à ce que veulent les populations.

Leçons et défis. Il ne faut pas sous-estimer les défis de la mise en œuvre: comment exécuter les travaux sur le terrain et qui en sera chargé? Cet aspect est souvent sous-estimé. Inspirez-vous d'autres expériences, mais ne les copiez pas, chaque situation a des caractéristiques uniques. Adaptez les mécanismes organisationnels pour répondre aux conditions locales et veillez à ce qu'ils soient flexibles de manière à pouvoir les ajuster en fonction de l'évolution des circonstances.

Les dispositifs de PSE doivent faire partie d'un modèle d'activité commerciale élargi

Guillermo A. Navarro

Bureau régional de l'UICN pour le Mexique, l'Amérique centrale et les Caraïbes, San José, Costa Rica

Au Costa Rica, les propriétaires forestiers ont abandonné un certain nombre de droits d'usage de leurs forêts, en échange de quoi la société a accepté de les dédommager sur la base des coûts d'opportunité qu'ils devraient supporter. Le premier montant calculé au titre du dispositif de PSE a été déterminé en calculant le coût d'opportunité de l'élevage de bétail, mais cette somme a évolué au cours des négociations politiques avec les groupes d'intérêt.

Le dispositif de PSE est un mécanisme fiscal; chacun paie et si vous ne payez pas, vous êtes puni. Il est essentiellement financé par une taxe sur les carburants et une taxe sur l'eau, qui ne sont pas volontaires. Il y a encore beaucoup de profiteurs, comme les industries de l'écotourisme et de la bio-prospection, qui n'y contribuent pas par le biais d'un mécanisme fiscal.

Si vous consommez, vous devez payer. Le dispositif de PSE ne repose pas sur un mécanisme de marché, où le montant acquitté (le prix) est le produit de l'offre et de la demande. Un dispositif de PSE, en tant que mécanisme fiscal, applique la règle de la majorité pour allouer les ressources. Le FONAFIFO est régi par un conseil d'administration qui décide, à la majorité, où et comment les paiements seront opérés, et qui en bénéficiera. Ce mécanisme a réussi à restaurer la forêt et des efforts ont été faits pour que les fonds soient équitablement redistribués en faveur des régions les plus pauvres du pays, ainsi que des femmes et des communautés autochtones. Des défis se posent toutefois au plan institutionnel, car 90 pour cent des fonds étant versés en contrepartie de la protection et ces sommes étant en majeure partie utilisées pour consommer, ce dispositif génère très peu de bénéfices collatéraux pour la foresterie et ne fait pas partie d'un modèle commercial plus ambitieux qui aiderait à développer le secteur forestier.

Au Costa Rica, le Contrôleur général national a demandé au FONAFIFO que le montant d'un PSE soit calculé en fonction du coût d'opportunité et du loyer foncier; à savoir l'écart entre le loyer net de l'affectation des sols à des fins forestières et celui de l'affectation qui serait la plus concurrente. Les paiements sont donc élevés pour la conservation (qui ne



Une plantation de pin klinki (*Araucaria huesteini*) vieille de dix ans à la Finca Orosi à Santa Cecilia de la Cruz dans le Guanacaste (Costa Rica). Les PSE de la prochaine génération devront être intégrés à des modèles élargis d'activité commerciale forestière.

Photo: G. Navarro

donne lieu à aucun autre flux de trésorerie). La différence entre les valeurs de ces deux loyers fonciers équivaut au coût marginal qui dédommagerait le propriétaire foncier en contrepartie de la production de services environnementaux supplémentaires générés par l'utilisation des terres forestières.

En outre, ce coût d'opportunité varie selon l'emplacement de la forêt au sein du paysage. Les loyers fonciers étant déterminés en partie par le coût d'accès aux marchés, les coûts sont plus élevés si les marchés sont éloignés; il s'agit du principe de von Thünen. Les paiements de services environnementaux forestiers seront plus élevés à proximité des zones peuplées, car les forêts y auront des coûts d'opportunité plus élevés dû à l'intensité plus importante de l'utilisation des sols, qui emploie davantage de capital et de main-d'œuvre. En revanche, ils seront plus faibles loin des zones peuplées, où les coûts d'opportunité sont moindres et les loyers fonciers des affectations des sols beaucoup plus bas.

Si nous devons dédommager la forêt contre les bananeraies ou les plantations d'ananas proches du marché, nous devons payer environ 40 \$EU à l'hectare par an. Mais si vous vous éloignez à 15 kms du marché, le seul coût d'opportunité de la forêt comme affectation des sols est celui encouru par le déplacement de l'élevage de bétail (car les plantations d'ananas et autres cultures intensives ne sont pas profitables à cette distance des marchés en termes d'apports et de produits). Le coût d'opportunité étant faible, le dédommagement peut être moindre. À une distance de 30 kms, il n'y a plus de coût d'opportunité. Cette approche va aider le FONAFIFO à optimiser l'emploi des recettes fiscales et à orienter et hiérarchiser les efforts de conservation en fonction des risques réels que comporte la conversion des affectations des sols sous l'effet de coûts d'opportunité plus élevés et de la valeur des coûts environnementaux.

Toutefois, à eux seuls, les PSE ne suffisent pas à préserver la forêt et à maintenir le bien-être de l'humanité. La prochaine génération de dispositifs de PSE devra être intégrée à un modèle d'activité commerciale forestière. Pour incorporer un PSE à un modèle qui soit durable, il doit faire partie d'un train de mesures de développement forestier cohérent qui comprenne:

... Mettre en place une gouvernance et des mécanismes institutionnels robustes

- l'amélioration de l'environnement commercial en réduisant les coûts de transaction et les risques technologiques et politiques, tout en assurant la sécurité des investissements;
- la simplification de la réglementation pour qu'elle protège les intérêts publics tout en permettant au marché de déterminer les résultats;
- l'élaboration de programmes technologiques judicieux qui intègrent forêt, développement industriel et marchés;
- le paiement des services environnementaux en fonction de la performance;
- l'encouragement de l'esprit d'entreprise et de la concurrence tout au long de la chaîne de valeur; et
- assurer que la sensibilisation à l'environnement soit adéquate afin que le grand public connaisse l'importance de consommer des produits forestiers et de payer pour les services environnement forestiers.

Si le modèle commercial est valable, la valeur de la terre augmente, les coûts de transaction diminuent, la foresterie devient davantage viable en tant qu'affectation des sols et les dispositifs de PSE ont plus de chance d'être efficaces.

À supposer que l'on parvienne à concevoir un bon dispositif de PSE intégré dans un modèle judicieux d'activité commerciale forestière, le risque subsiste qu'il s'avère inefficace dans le contexte d'un paysage où les subventions à l'agriculture sont élevées, voire plusieurs fois plus élevées que les sommes qu'offre le dispositif de PSE. C'est le cas au Mexique, où, selon le Secrétariat mexicain des finances et du crédit public, plus de 200 subventions vont alimenter le développement rural; et pour 90 d'entre elles, il s'agit de programmes où les paiements sont versés directement aux agriculteurs, contre 22 seulement destinées aux ressources naturelles, qui pèsent seulement 1,71 pour cent de la totalité des subventions au développement rural. Il faut donc mettre la sécurité alimentaire et les subventions sociales en phase avec les PSE. En outre, sur la scène internationale, des instruments politiques autres que les PSE sont mis au point pour contrer le rôle de la consommation de produits de base dans les pays européens comme cause directe de la déforestation, sous la forme de critères de viabilité, d'étiquetage de l'empreinte écologique forestière et de hausses des droits de douane sur les importations. Ces nouvelles options stratégiques peuvent aider à réviser et à réduire les subventions agricoles et à rendre les dispositifs de PSE plus efficaces.

Renforcer les institutions responsables des PSE au niveau municipal au Guatemala

Mario Martin Velasquez Villatoro

Institut national forestier, Guatemala, Guatemala

L'Institut national forestier guatémaltèque (*Instituto Nacional de Bosques*, INAB) est une entité du secteur public responsable des politiques forestières hors aires protégées. Nous apportons une assistance technique aux populations qui font usage de la forêt. Créé il y a une quinzaine d'années, le Programme d'incitations forestières (*Programa de Incentivos Forestales*) a pour objet de fournir des incitations économiques, sous la forme de paiements en argent, aux propriétaires et aménagistes forestiers mettant en pratique une bonne gestion forestière, le reboisement et la protection des forêts.

En 2010, nous avons commencé à allouer une partie des fonds du Programme d'incitations forestières à la création de mécanismes institutionnels destinés aux dispositifs de PSE au niveau municipal. Si cela paraissait une bonne idée en théorie, dans la pratique cela s'avéra plus compliqué. Nous avons rassemblé tous les principaux groupes de parties prenantes: INAB, communautés, municipalités (qui sont parfois propriétaires des forêts), organismes de coopération internationale (dont le financement a été important) et secteur privé, souvent celui qui utilise la ressource et compte aussi parmi les principaux bénéficiaires de services environnementaux forestiers. Nous avons essayé de fédérer ces groupes pour mettre en place un dispositif de PSE.

La transparence a été l'un des aspects clés. Le Programme d'incitations forestières du gouvernement a contribué à stimuler les dispositifs municipaux de PSE. Sans lui, ils n'auraient jamais décollé et c'est pourquoi ces incitations sont maintenues. Nous devons impliquer toutes les parties prenantes qui ont un intérêt dans les PSE; si vous laissez l'une d'elles de côté, le dispositif ne fonctionnera pas. Certains bénéficiaires ne peuvent pas contribuer de l'argent, mais de la main-d'œuvre (par ex., pour la lutte-incendie ou le reboisement). Il est important de tenir compte de cet aspect.

Défis. Sur le long terme, l'un des principaux défis consiste à mettre en place des mécanismes institutionnels au niveau municipal qui ne soient pas tributaires des évolutions politiques. Comment pouvons-nous garantir que les décisions ne seront pas annulées lors d'un changement de gouvernement?

Les PSE de Yokohama: un dispositif centenaire

Hironori Nukui

Bureau de l'aménagement des eaux & forêts,
Ville de Yokohama, Japon

Au début du vingtième siècle, la Ville de Yokohama était complètement dépendante du fleuve Doshi pour son alimentation en eau. Or, les forêts communes en amont se dégradaient sous l'effet de la collecte de bois de feu. Pour garantir l'alimentation en eau de ses habitants, Yokohama a acheté, en 1916, 2 780 hectares de forêt en amont pour un coût équivalent à 5,24 pour cent de son budget. Créé en 1917, le Bureau de l'aménagement des eaux & forêts a démarré ses travaux de restauration forestière en 1919. Les forêts ont été classées forêts protégées dans le cadre de la Loi sur les forêts.

La Ville possède aujourd'hui un tiers du bassin versant du Doshi (2 873 ha). Notre aménagement forestier a pour but de maintenir la qualité de l'eau du fleuve et son débit afin d'assurer l'alimentation en eau des citoyens. Comme vous le savez parfaitement, les forêts plantées exigent des soins continus. Nous menons des opérations d'éclaircissage dans nos forêts plantées.

L'éclaircissage apporte de la lumière à la forêt, induit la régénération naturelle et bonifie les sols; en conséquence, il améliore la capacité de la forêt à conserver l'eau.

En 2012, les dépenses totales de la Ville se chiffraient à 2,5 millions \$EU (soit environ 0,68 \$EU par habitant), toutes provenant d'une redevance sur l'eau payée par les consommateurs d'eau. Cette taxe assure un financement pérenne et prévisible par les bénéficiaires. Elle finance l'aménagement des forêts domaniales du bassin versant et



Des employés de la Ville de Yokohama mènent de méticuleuses opérations d'éclaircissage dans le bassin versant du Doshi. L'éclaircissage apporte de la lumière à la forêt, induit une régénération naturelle et bonifie les sols. En conséquence, il améliore la capacité de la forêt à conserver l'eau. *Photo: H. Nukui*

apporte également un appui aux propriétaires forestiers privés qui y sont présents pour améliorer leur gestion. Pour soutenir ces activités, la Ville a créé un fonds comprenant des dons de la part d'habitants. Il en résulte qu'aujourd'hui, nous avons une forêt hautement fonctionnelle qui alimente la Ville de Yokohama en une eau potable de bonne qualité, et ce depuis près d'un siècle.

Au nombre des éléments de la réussite d'un dispositif de PSE figurent:

- un cadre juridique et institutionnel qui assure un financement pérenne et prévisible par les bénéficiaires;
- une capacité institutionnelle et technique à mettre un œuvre un aménagement forestier correct;
- un partage des bénéfices avec les collectivités locales afin de soutenir leur mode de subsistance et assurer leur contribution à la gestion de la forêt; et
- la sensibilisation des bénéficiaires aux services environnementaux que procurent les forêts.

La table de la gouvernance stable

Carmenza Robledo

EcoExistence, Zürich, Suisse

Hier après-midi, l'on nous a demandé quels étaient les facteurs de réussite d'un PSE: je pense que la réponse est la gouvernance. Pour tout dispositif de PSE, c'est la gouvernance qui fera qu'il réussira ou non. Laissez-moi vous expliquer ce que j'entends par gouvernance.

Le Programme des Nations Unies pour le développement en donne la définition suivante:

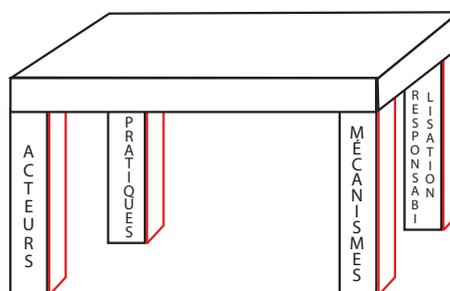
... un concept neutre comprenant des **mécanismes, processus, relations et institutions** complexes à travers lesquels les citoyens et groupes articulent leurs intérêts, exercent leurs droits et obligations, et négocient leurs différences... Il inclut **P'État** (à ses différents échelons), le **secteur privé et la société civile** [souligné en gras par l'auteur]

Les dispositifs de PSE interviennent au sein des cadres de gouvernance en place. Ces derniers peuvent se situer à divers niveaux – mondial (par ex., les projets de boisement/reboisement du Mécanisme de développement propre sont réglementés par des accords dans le cadre de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques et la Convention des Nations Unies sur la diversité biologique), d'ordre national (par ex., le dispositif de PSE du Costa Rica) ou encore infranational ou local (le cas des dispositifs de PSE en Colombie et au Viet Nam).

De quoi avons-nous besoin pour une bonne gouvernance des PSE? Je propose comme cadre analytique la «table de la gouvernance» avec ses quatre «appuis»: acteurs, pratiques, mécanismes et responsabilisation (figure 6). Ces «appuis» constituent les principaux éléments à clarifier pour garantir une bonne gouvernance des PSE.

Les acteurs sont le premier élément. Qui sont les acteurs, ou les parties prenantes? Quel est le rôle de chacun? Au cours de cette réunion, nous avons parlé de la société civile et des communautés autochtones comme étant les prestataires de services environnementaux et, dans une moindre mesure, du rôle de l'État. Tous les secteurs de la société peuvent être importants s'agissant d'assurer la bonne gouvernance de tel ou tel dispositif de PSE. Il importe donc de caractériser les rôles des divers acteurs. La figure 7 montre un exemple

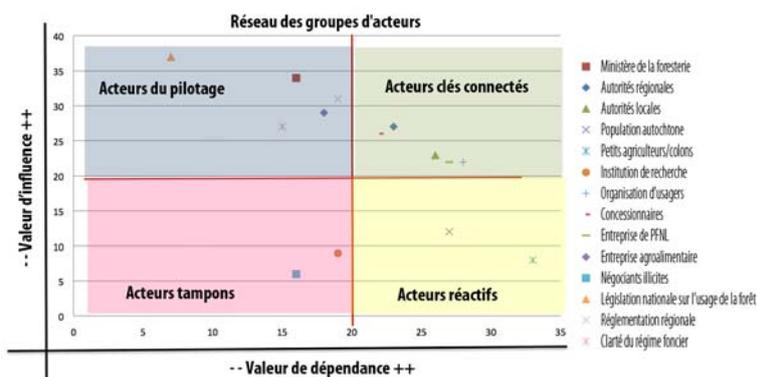
Figure 6: La table de la gouvernance



de caractérisation d'un système social; elle a été menée de manière participative en employant une analyse des effets des acteurs (tels que définis dans la boîte à outils du Projet REDD-FORECA «Forêts Engagées comme Réservoirs de Carbone».) D'autres méthodes de caractérisation sociale sont utilisées dans des pays partenaires de l'OIBT.

Le second élément ou «appui» de la table de gouvernance est la pratique forestière. Que va-t-il se passer dans la forêt (par ex., protection, ou exploitation à impact réduit)? Quels services environnementaux ces pratiques procurent ou garantissent-elles? Quels sont les objectifs et pratiques de l'aménagement? Quels sont les coûts dans la durée? Quels sont les investissements nécessaires maintenant, et ceux qui le seront d'ici cinq à dix ans? Quelles sont les responsabilités et les obligations de chaque acteur au fil du temps? L'aménagement peut-il prendre en compte les produits

Figure 7: Exemple de caractérisation des acteurs d'un dispositif de PSE



... Mettre en place une gouvernance et des mécanismes institutionnels robustes

forestiers bois et non ligneux, de même que les services environnementaux? Le plan d'aménagement forestier doit donc préciser qui fera quoi et quand.

Le troisième «appui» d'une bonne gouvernance comprend les mécanismes. Le premier aspect à préciser lors de la conception des mécanismes d'un dispositif de PSE est le régime de propriété du service environnemental. Dans la vraie vie, ce régime n'est pas toujours suffisamment clair pour un acheteur ou payeur. Par exemple, nous avons travaillé en Ouganda avec des femmes qui plantaient des arbres. La Constitution ougandaise dit qu'il doit y avoir un équilibre entre les hommes et les femmes. Or, la tradition veut que les femmes n'aient pas le droit de posséder des biens forestiers. Les femmes étaient en train de planter des arbres et je leur ai demandé ainsi qu'à leurs maris à qui appartenaient les arbres. Ils ne savaient pas. Toutefois, lorsqu'ils ont commencé à générer des revenus, leur droit de propriété a été transféré aux hommes. Une documentation claire sur le régime de propriété des services environnementaux procurés par ces arbres fait défaut. En Colombie, dans le projet San Nicolas, bien que les droits de propriété soient clairs dans plus de 90 pour cent des parcelles, seules quelques-unes ont été enregistrées correctement. Dans ce cas, bien que les droits de propriété aient été clarifiés, la preuve requise par l'acheteur international de service n'était pas disponible. Comment une entreprise achète-t-elle un service environnemental si elle ne sait pas qui est le propriétaire?

Les entreprises ont besoin de certitude

Outre le besoin de clarifier le régime de propriété d'un ou de service environnemental(-aux), un dispositif de PSE doit poser des règles claires pour le versement des paiements ou du dédommagement. Que va-t-on payer exactement et avec quoi (par exemple en dollars EU pour un volume de biodiversité sécurisé ou en formation pour tant d'hectares conservés)? Quel est le moyen (argent ou dédommagement en nature)? Quelles sont les modalités de paiement (ex-ante ou ex-post)? Comment le mécanisme fonctionnera-t-il pour partager les bénéfices? Enfin, de quelle manière décide-t-on que c'est un échec? Qui est responsable de quoi et à quelles conditions?

Dans un dispositif de PSE, le quatrième «appui» de la table de bonne gouvernance est la responsabilisation. Cela désigne comment et quand rendre compte des services environnementaux en vue de suivre leurs progrès. Pour être plus spécifique, je veux parler ici des méthodes et pratiques de comptabilité qui permettent d'avoir un système de suivi transparent, compréhensible et fiable. La première chose à éclaircir est l'unité de comptage des services environnementaux inclus dans le dispositif de PSE. La conservation de la biodiversité, la qualité de l'eau et les émissions de gaz à effet de serre sont mesurées au moyen d'unités différentes. Une fois que l'unité est claire, il faut alors préciser ce qui a besoin d'être mesuré, quand, comment et par qui.

Pour résumer, une bonne gouvernance est essentielle pour garantir le succès d'un dispositif de PSE. Une conception claire est nécessaire pour favoriser une bonne gouvernance reposant sur les quatre appuis de la table de gouvernance: acteurs, pratiques, mécanismes et responsabilisation.



Des *campesinos* se réunissent pour s'informer sur un dispositif de PSE dans le bassin versant de San Nicolas en Colombie, et en discuter. Il est essentiel d'identifier les parties prenantes et leur rôle pour assurer la bonne gouvernance d'un dispositif de PSE.

Photo: C. Robledo

Des incitations en faveur des services environnementaux dans l'État d'Acre

Monica Julissa de los Rios de Leal

Institut du changement climatique, Rio Branco, Brésil

Dans l'État d'Acre, notre défi consiste à conserver notre couvert forestier de 87 pour cent tout en réduisant la pauvreté. Sachant que notre État demeure l'un des plus pauvres du Brésil, parler de conservation peut parfois sembler contradictoire.

L'État d'Acre a une vision intégrée de son paysage et il a travaillé durement pour mettre au point une approche viable des PSE. Cette vision repose sur l'amélioration constante de la qualité de vie pour les 800 000 habitants de l'État tout en continuant à fournir des services environnementaux forestiers.

La première expérience de notre État en matière de PSE fut la loi Chico Mendes, qui a instauré des subventions à la production de caoutchouc en forêt naturelle. Une série de mesures publiques fut conçue pour résoudre les problèmes susceptibles d'entraîner la déforestation, avec trois axes principaux. Le premier est d'ordre territorial, à savoir résoudre le régime de propriété des terres. Le second concerne le suivi et le contrôle; et le troisième tient à la création d'une économie basée sur la forêt. Les politiques et lois adoptées par l'État au cours des deux décennies passées ont permis d'avoir un dialogue approfondi avec les parties prenantes locales et la société concernant les paiements des réductions de gaz à effet de serre, et de s'accorder sur le fait que le gouvernement avait besoin d'une politique étatique qui favorise les services environnementaux sans paiements directs. C'est ainsi que nous avons créé la Loi étatique 2.308/2010 (Système étatique d'incitations en faveur des services environnementaux, SISA), qui prévoit les principes, politiques, institutions et instruments relatifs à la fourniture de services environnementaux via des incitations plutôt que des paiements. Les paiements sont vulnérables; ils peuvent s'arrêter à tout moment, et une fois interrompus, les utilisateurs de la forêt peuvent aussi mettre fin à leur maintien des services environnementaux. La SISA a aussi été conçue pour favoriser les initiatives public-privé afin d'atteindre les objectifs de l'État en matière de services environnementaux.

Lors de la création de la SISA, nous avons exploré plusieurs des aspects de la gouvernance mentionnés par Carmenza. La SISA articule le concept de prestataire de service environnemental, qui s'étend au droit de propriété sur le carbone. Elle introduit également le concept de bénéficiaire, établit les principes servant à décider des programmes de services environnementaux et permet de créer des mécanismes économiques pouvant être employés pour mettre en œuvre le dispositif. La SISA précise le rôle du gouvernement et de la société civile en matière de réglementation et de suivi des politiques liées aux services environnementaux et aux changements climatiques par le biais de la Commission d'État pour la validation et le suivi. Il existe aussi un groupe

de travail autochtone chargé d'assurer que les besoins et préoccupations des populations autochtones soient pris en compte. Cela paraît idéal, mais c'est en fait très complexe.

L'État d'Acre met en œuvre un programme juridictionnel intégré par le biais duquel nous nous efforçons de faire évoluer le modèle de développement pour qu'il apporte à la fois croissance économique, développement humain et conservation. Nous voulons valoriser la forêt en consolidant l'économie forestière et mettre en place une culture de symbiose avec la forêt. Les politiques visant à favoriser les services environnementaux ont besoin d'une perspective à long terme; donner forme à un tel changement prend du temps et la SISA comprend des dispositions conçues pour favoriser les incitations à long terme plutôt que l'approche fondée sur des paiements, qui peut ne pas être viable dans la durée. Bien que les incitations ne soient pas d'ordre monétaire, elles apportent des avantages sous la forme d'un appui et de subventions visant à encourager les acteurs à modifier leurs pratiques de production au profit de systèmes plus pérennes. Les cadres technique, institutionnel et juridique des dispositifs de PSE ou des programmes d'incitations doivent répondre à ces défis. La SISA a été possible parce que les outils de gouvernance et le cadre juridique relatifs à la gestion de l'environnement et des terres avaient été mis en place au cours des dix années passées.

Commentaires des participants

- Pour répondre à l'exemple ougandais de Carmenza, j'aimerais ajouter que l'on ne peut pas obliger une population à avaler de force le changement culturel. Nous avons besoin de mécanismes qui permettent aux hommes de comprendre pourquoi les femmes ont besoin d'un espace où opérer. Il existe des exemples féconds où vous recrutez le foyer – ce qui évite d'avoir à décider qui rétribuer puisque vous payez sur la base d'un plan familial. Lorsque l'on met en œuvre les PSE, nous ne devrions pas considérer les normes traditionnelles comme quelque chose de complètement négatif, mais faire en sorte que le processus soit aussi inclusif que possible.
 - Stefano a défini les PSE comme étant quelque chose de volontaire. Le suivi implique des coûts considérables et les PSE pouvant être très coûteux, ils ne peuvent donc pas rester d'ordre volontaire. J'imagine le contraire, à savoir que l'État oblige les grands utilisateurs à payer les prestataires de services environnementaux.
 - **Réponse de Stefano:** dans l'idéal, les PSE devraient toujours être d'ordre volontaire. Ce que nous voulons, c'est quelque chose qui soit aussi proche d'une transaction normale que possible, par exemple comme lorsque l'agriculteur vend un kilo de maïs. Les dispositifs volontaires présentent certaines qualités souhaitables, comme l'incitation à rechercher le meilleur prix et à s'assurer que l'on reçoive ce pour quoi l'on paye. Or, dans un dispositif obligatoire, la structure des incitations se détériore. Dans certains cas, un élément obligatoire peut être nécessaire, mais nous devons le gérer avec précaution.
 - S'agissant des services environnementaux et de leur pérennité, je le vois comme un équilibre. Nous avons quelqu'un qui fournit et quelqu'un qui paie. Si l'un est absent, cela cesse d'être viable. J'ai observé plusieurs projets de PSE ayant trait aux paiements pour de l'eau, où nombre d'utilisateurs en amont n'étaient pas inclus dans le dispositif. Je veux inclure ces utilisateurs en amont.
 - Nous avons beaucoup parlé du carbone. Or, l'on sait de manière raisonnable que, dans plusieurs régions d'Amérique latine, la pluie dépend du recyclage de l'eau de l'Amazonie. Pensons-nous que les paiements de l'Argentine vont payer pour les services environnementaux fournis par l'Amazonie? Nous commençons à comprendre ces services environnementaux d'échelle continentale, mais nous ne disposons pas des mécanismes de gouvernance pour en discuter au niveau du continent.
 - Je n'ai jamais vu un dispositif de PSE qui fonctionnait entre les pays d'une région, car l'organisme régulateur n'existe pas pour suivre le dispositif. Les exemples que nous avons vus durant cette conférence confirment la longue période qui sépare l'idée de sa mise en œuvre, souvent une décennie, voire plus.
- En général, les donateurs contribuent de l'argent pour 3 à 5 ans et veulent des résultats très vite. L'un des aspects schizophréniques est que nous ne voulons pas tenir compte du temps nécessaire à la création de la structure de gouvernance nécessaire pour mettre en œuvre les dispositifs afin d'assurer qu'ils soient efficaces et puissent donner les résultats que veulent les donateurs.
 - La dégradation (et la restauration) des forêts devrait être prise en compte dans les bilans budgétaires des gouvernements, tout comme les actifs bâtis qui se déprécient. Mais ce n'est pas une panacée pour protéger les actifs environnementaux; avoir un chiffre sur le papier n'incite pas nécessairement à agir. Plus que la comptabilité, les mécanismes dont nous parlons ici sont davantage susceptibles de stimuler l'action.



Un saigneur de caoutchouc dans l'État d'Acre au Brésil. Dans cet État, la première expérience en matière de PSE fut la loi Chico Mendes, qui a instauré des subventions à la production de caoutchouc dans les forêts naturelles. Photo: R. Guevara/OIBT

Messages principaux, résumé et recommandations

Messages principaux

1. Les forêts procurent des services environnementaux cruciaux. Les forêts tropicales en particulier s'apparentent à de gigantesques «aspirateurs» de CO₂ et fabriques de biomasse renouvelable. En outre, elles protègent les bassins versants vitaux, abritent une grande partie de la biodiversité terrestre et jouent un rôle dans la régulation des climats régionaux.
2. Nombre d'utilisateurs de services environnementaux que procurent les forêts tropicales paient peu, voire rien, en contrepartie. Or, dans le cas de nombreuses forêts tropicales, l'absence d'un dispositif de paiement adéquat de leurs services environnementaux les rend davantage vulnérables à la dégradation et à la conversion de leurs sols à des affectations plus profitables.
3. Il existe aujourd'hui plusieurs exemples fructueux de dispositifs destinés à rémunérer les propriétaires ou aménagistes de forêts tropicales en contrepartie des services environnementaux. Si certains de ces dispositifs de «paiement des services environnementaux» (PSE) sont d'envergure nationale, pour la plupart, leur échelle demeure modeste.
4. En apportant un revenu aux propriétaires et aménagistes forestiers et en augmentant la compétitivité économique de la gestion durable des forêts, les dispositifs de PSE peuvent aider à réduire la pauvreté en milieu rural, à diminuer la déforestation tropicale, à stimuler la remise en état des surfaces forestières dégradées et à accroître l'adoption de la gestion durable des forêts.
5. Toutefois, dans l'ensemble, les dispositifs de PSE n'ont pas les effets désirés dans la vaste majorité des forêts tropicales, lesquelles demeurent vulnérables à la déforestation et à la dégradation, tandis que seuls quelques millions d'habitants tributaires des forêts et autres propriétaires et aménagistes forestiers en bénéficient. Il faut donc agir pour étendre la portée des PSE.
6. À l'heure actuelle, les vendeurs de services environnementaux procurés par les forêts tropicales sont plus nombreux que les acheteurs. Il est donc nécessaire d'augmenter la demande, de mettre en place des marchés officiels avec la participation du secteur privé et d'augmenter la disponibilité de financements sûrs et pérennes en créant un environnement favorable.
7. Il devrait être possible aux populations autochtones, collectivités locales et propriétaires forestiers du privé de participer à des dispositifs de paiement des services environnementaux liés aux forêts tropicales en tant qu'entrepreneurs, plutôt que d'être de simples bénéficiaires passifs d'une rémunération. Les dispositifs de PSE devraient favoriser l'égalité des genres, assurer la participation de toutes les parties prenantes et encourager la création d'emplois, notamment pour les jeunes.
8. Pour assurer leur réussite et leur pérennité, les dispositifs de PSE devraient avoir recours à des processus inclusifs et des pratiques durables, être transparents et responsables, et être dotés de cadres institutionnels solides et transparents adossés à des politiques favorables, tandis que leurs avantages devraient être pris en compte.

9. Les participants au Forum ont convenu de la nécessité de:
 - Mieux quantifier et évaluer les services environnementaux que procurent les forêts tropicales dans le cadre d'études scientifiques rigoureuses en vue d'accroître l'efficacité des dispositifs de PSE.
 - Travailler ensemble en vue de sensibiliser à l'importance des services environnementaux, au rôle que jouent les forêts tropicales dans la fourniture de ces services et à la nécessité de payer pour ces services.
 - Créer, à tous les niveaux, des conditions favorables pour accroître la demande et développer des marchés des PSE.
 - Accroître la collaboration et les échanges touchant aux expériences, options et appui en matière de PSE en vue de son expansion, y compris par la coopération Sud-Sud ou triangulaire, et en tirant parti du pouvoir mobilisateur d'organisations internationales comme l'OIBT ou la FAO.

Résumé et recommandations

Ce Forum international a exploré comment les paiements des services environnementaux procurés par les forêts tropicales peuvent aider les propriétaires et aménagistes forestiers à augmenter leurs revenus et à gérer les forêts dans une optique pérenne.

Le Costa Rica a accueilli le Forum en raison de ses expériences pionnières en matière de paiement des services environnementaux. Il 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). Y ont participé plus de 150 personnes originaires de 60 pays représentant des gouvernements, des partenaires régionaux ou internationaux au développement, des organisations de la société civile et le secteur privé. On trouvera ci-après un résumé des principales questions abordées dans le cadre des exposés, du matériel de référence et des discussions, ainsi que les recommandations qui en sont issues.



Les services environnementaux forestiers assurent toute une série de fonctions, par exemple protéger de l'érosion les fleuves et voies d'eau ainsi que les côtes maritimes. Photo: R. Carrillo/OIBT

La nécessité des paiements des services environnementaux liés aux 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 conservent la biodiversité.
- Or, dans la mesure où de nombreux bénéficiaires, qui tirent des avantages considérables des services environnementaux liés aux forêts tropicales – tels que les populations urbaines, les grandes industries et les pays développés – paient peu, voire rien, en contrepartie, il en résulte que les forêts tropicales sont souvent sous-évaluées comparées à d'autres affectations des sols, ce qui entraîne leur dégradation et leur déforestation.
- Il faut donc agir pour augmenter la rémunération financière des services environnementaux procurés par les forêts tropicales comme moyen de réduire et d'inverser la dégradation des forêts et la déforestation, et de rétribuer les propriétaires forestiers et aménagistes pratiquant une bonne gestion forestière. Cette rémunération est communément appelée «paiements des services environnementaux» (PSE).



Les services environnementaux des forêts tropicales maintiennent la biodiversité. Photo: R. Carrillo/OIBT

- Il existe de nombreux dispositifs de PSE en exploitation concernant les forêts tropicales. Celui du Costa Rica, par exemple, a vu le jour suite à la déforestation catastrophique qui a réduit le couvert forestier à 21 pour cent du territoire national. L'introduction, en 1997, d'un dispositif de PSE qui prévoit que les propriétaires fonciers soient rémunérés pour maintenir la forêt, a contribué à étendre la forêt, qui couvre aujourd'hui 52,4 pour cent du territoire costaricien.
- L'on estime que, en 2011, le montant versé en contrepartie de divers services environnementaux dans 42 pays en développement a atteint 1,25 milliard \$EU, dont la majeure partie (1,11 milliard \$EU) a été destinée à protéger les bassins versants. La superficie totale couverte par ces projets associés aux PSE est estimée à 117 millions d'hectares.² Ces chiffres ne concernent pas uniquement
- les forêts tropicales, mais divers indices montrent que les dispositifs de PSE commencent à générer des flux financiers touchant, dans certains pays tropicaux, des superficies forestières significatives.
- La rémunération des services environnementaux n'est pas nécessairement de nature financière. Certains prestataires de services environnementaux peuvent obtenir des avantages plus importants sous la forme d'une meilleure sécurité du régime foncier, par exemple, ou encore d'une indemnisation en nature, des céréales par exemple, permettant d'améliorer leur sécurité alimentaire. Les PSE offrent également des 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 des dispositifs de PSE.

Les PSE en faveur de la GDF

Les PSE peuvent contribuer à accroître la compétitivité économique de la gestion durable des forêts (GDF) en attribuant une valeur financière à des avantages forestiers qui n'ont jamais été commercialisés. Il existe souvent un écart considérable entre les revenus qui peuvent être obtenus de la GDF, comparés à ceux que dégagent certaines affectations agricoles des sols (par exemple la culture de l'ananas dans le cas du Costa Rica), ce que l'on appelle le coût de renonciation. Les PSE peuvent aider à pallier cet écart.

- Correctement élaborés, des plans d'aménagement peuvent constituer des mécanismes efficaces pour la GDF, et leur mise en œuvre aider à assurer le maintien des services environnementaux procurés par les forêts tropicales. Pour être plus spécifique, il est établi de manière convaincante que l'extraction de bois en forêt tropicale exécutée 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 à des fins 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 établi 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.
- La certification des bois est une manière de rémunérer les services qui sont protégés ou améliorés par une bonne gestion forestière, à condition que ces paiements puissent être inclus dans le prix du bois. Or, il est rare que le prix de marché des bois certifiés soit nettement plus élevé que celui des bois non certifiés, ce qui témoigne du manque de volonté chez les consommateurs de payer pour des services environnementaux par l'intermédiaire de ce mécanisme, ou de leur manque de sensibilisation à l'importance de ce paiement. Plutôt qu'une majoration des prix, le premier avantage que confère la certification est l'accès aux marchés. Des mécanismes de PSE supplémentaires axés sur les services environnementaux peuvent contribuer à la compétitivité des bois issus de la GDF.
- Dans les pays où les PSE constituent d'ores et déjà un important outil de politique pour mettre en œuvre la

2 Source: *Payments for environmental services (PES) of tropical forests: a brief review of current approaches*. Il s'agit du document de référence utilisé pour le Forum international sur le paiement des services environnementaux liés aux forêts tropicales qui s'est déroulé à San José (Costa Rica) du 7 au 10 avril 2014.

... Messages principaux, résumé et recommandations



Des plans d'aménagement forestier judicieusement conçus peuvent être un mécanisme efficace pour la GDF et leur mise en œuvre peut aider à assurer le maintien des services environnementaux liés aux forêts tropicales. Photo: J. Malleux/OIBT

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. Des dispositifs de PSE d'échelle locale peuvent faire partie de stratégies plus ambitieuses destinées à atténuer les effets du changement climatique et à s'y adapter.

- Toutefois, nous manquons d'études solides s'agissant de savoir si les PSE sont efficaces en matière de conservation, même si les preuves circonstancielles abondent. De manière générale, la valeur des PSE est dépassée par les revenus tirés, par exemple, du bois ou des produits agricoles.
- Les dispositifs de PSE devraient être suffisamment larges et flexibles pour englober les services environnementaux que procure toute la gamme de forêts et d'arbres contenue au sein d'un paysage. Cela requiert une interaction et une coopération intersectorielles plus étendues que ce que l'on a pu constater jusqu'à présent en matière de PSE.
- Les dispositifs de PSE peuvent être particulièrement efficaces s'ils sont incorporés dans un modèle de développement durable qui intègre des objectifs écologiques, économiques et de réduction de la pauvreté à travers l'ensemble des secteurs et des chaînes de valeur.

Élaborer des mécanismes novateurs de financement

- Dans nombre de dispositifs de PSE en place, l'offre en services environnementaux dépasse de loin la demande et, dans le cas des mécanismes financés par le gouvernement, les fonds disponibles. Accroître la capacité à évaluer et à valoriser les services environnementaux que procure la GDF pourrait, en montrant leurs avantages, aider à stimuler l'investissement dans les dispositifs de PSE.
- Les dispositifs de PSE n'aboutiront pas si les services environnementaux n'attirent pas les acheteurs. Même

dans les cas où la demande existe, un dispositif de PSE est susceptible d'échouer pour les raisons suivantes: une absence de coordination ou d'action collective entre les divers prestataires de services environnementaux; une absence de cadre institutionnel favorable; ou une résistance culturelle ou politique. Les dispositifs de PSE peuvent aussi être difficilement efficaces si la rémunération est nettement moins élevée que le coût de renoncement encouru en abandonnant d'autres affectations des sols plus profitables. Les mécanismes financiers devraient être associés à des règles claires, une supervision transparente et une légitimité politique.

- Les dispositifs de PSE pourraient être d'ordre volontaire, ou axés sur la conformité. Les usagers de services environnementaux pourraient choisir d'investir dans des PSE comme moyen rentable de sécuriser des apports clés (dispositifs volontaires), ou une réglementation qu'ils seraient tenus de respecter (dispositifs axés sur la conformité). Dans le deuxième cas, l'on a constaté que les gouvernements peuvent stimuler la demande dans le cadre d'une réglementation qui «change les règles du jeu».
- Les PSE constituent un mécanisme qui peut permettre aux entreprises d'atteindre leurs objectifs de responsabilité sociale. Une opportunité est offerte aux gouvernements d'encourager les grandes entreprises à effectuer des contributions plus importantes en faveur des PSE, en réglementant si nécessaire.
- La clé de la réussite des dispositifs de PSE (d'ordre volontaire ou axés sur la conformité) réside dans une demande claire en services environnementaux et dans la capacité des prestataires à les fournir. Des mécanismes financiers appropriés ont le plus de chances de voir le jour si ces conditions sont réunies.
- La plupart des marchés de PSE sont aujourd'hui faibles tandis que les prix des services environnementaux (par exemple, sur les marchés de la réduction des émissions de gaz à effet de serre) sont incertains, ce qui diminue l'intérêt des investisseurs pour les dispositifs de PSE. En outre, les subventions à l'agriculture et autres affectations des sols continuent de dévaluer la forêt en tant qu'utilisation des terres. Des efforts sont nécessaires en vue de stabiliser, de renforcer et de diversifier les mécanismes de financement des PSE, de rendre compte des avantages apportés par les dispositifs de PSE et de mettre en place un environnement favorable à l'investissement dans les PSE.
- Le secteur privé est susceptible de s'intéresser aux dispositifs de PSE si leurs avantages sont clairs, si leurs risques peuvent être estimés avec une certitude raisonnable, si le suivi et la conformité sont assurés, et si les dispositifs sont efficaces au plan économique. Des organismes intermédiaires peuvent faciliter la participation du secteur privé en offrant des options d'investissement flexibles et en accroissant la confiance à l'égard des résultats des PSE.
- S'agissant d'élargir la portée des initiatives en matière de PSE, le problème le plus fondamental et le plus difficile tient à l'absence de marchés opérationnels, qui s'explique par le fait que les usagers 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. Convertir les usagers «profiteurs» des services environnementaux – qui ne paient pas, mais ne peuvent être exclus d'y avoir recours – en acheteurs est peut-être le seul plus grand défi des dispositifs de PSE. Communiquer de manière efficace sur les avantages des PSE pourrait aider à accroître l'intérêt des acheteurs potentiels.
- Les dispositifs de PSE s'apparentent de manière grandissante à des services commercialisés sous la forme de «lots» fusionnés ou d'un service individuel dans le but d'accroître les revenus et de réduire ou d'optimiser les coûts de transaction. La plupart de ces types de mécanismes qui sont en place se trouvent en Amérique latine, où les marchés des PSE sont en général plus matures, mais l'on constate un intérêt croissant pour le cumul et le fusionnement de PSE, par exemple, au Kenya, en Indonésie, en République unie de Tanzanie ou au Viet Nam.

Assurer des avantages aux collectivités locales

- Une action conjointe menée dans le cadre de dispositifs de PSE peut aider à établir la confiance entre des populations autochtones et des collectivités locales, le gouvernement et le secteur privé, et à assurer que les principes des droits humains soient appliqués dans les forêts. Les dispositifs de PSE constituent aussi un moyen de reconnaître le rôle précieux que jouent les populations autochtones et les collectivités locales pour veiller à la santé de la forêt.
- Toutefois, le risque existe que des dispositifs PSE inadéquatement conçus ou mis en œuvre, notamment suivant l'approche de haut en bas, enfreignent les droits des populations autochtones et des communautés locales. Des garanties, comme le droit au consentement préalable libre et informé, devraient être intégrées à tout dispositif de PSE et honorées.
- La sécurité du régime foncier – lié aux terres, aux forêts et aux services environnementaux – constitue la condition préalable à la réussite des PSE. Il est possible de déterminer qui détient les services environnementaux d'une forêt ou d'un paysage donnés par la législation ou des dispositions contractuelles, ou de le laisser entendre, ou de le définir de manière implicite, mais la clarté s'impose si l'on veut que les mécanismes financiers fonctionnent de manière fructueuse. Les recoupements entre régimes fonciers statutaires et traditionnels doivent être résolus dans la transparence et l'équité.
- Les populations autochtones, les collectivités locales et autres propriétaires forestiers devraient être des participants actifs aux dispositifs de PSE en tant que propriétaires de ressources, détenteurs de droits et entrepreneurs plutôt que bénéficiaires passifs d'une rémunération. Tant les femmes que les hommes jouent un rôle important au niveau de la gestion des ressources, et les dispositifs de PSE devraient promouvoir l'égalité des genres, y compris en matière de droits de propriété.
- Renforcer les capacités des communautés forestières tropicales pour mettre en œuvre les dispositifs de PSE nécessite des efforts considérables. Sachant qu'elles sont souvent dispersées et de petite échelle, ces communautés pourraient avoir besoin de l'appui des institutions, des ONG ou d'autres acteurs en vue de constituer des coopératives ou autres mécanismes permettant de commercialiser plus efficacement leurs services environnementaux.
- Un autre défi pour les dispositifs de PSE consiste à assurer que les mesures d'orientation politique prises aux niveaux national ou international soient coordonnées de manière efficace avec les efforts des entrepreneurs locaux pour commercialiser les services environnementaux que leur procurent leurs forêts. Les approches de haut en bas doivent être accompagnées d'approches de bas en haut et il faut des méthodes pour intégrer les deux approches.

Mettre en place une gouvernance et des mécanismes institutionnels solides

- À tous les échelons, une bonne gouvernance des dispositifs de PSE requiert des connaissances sur les parties prenantes en jeu, les pratiques forestières requises, les mécanismes institutionnels appropriés et la responsabilisation.
- Pour élaborer un cadre juridique et institutionnel d'un dispositif de PSE qui soit efficace, il importe de comprendre les effets des usagers de la forêt sur la fourniture de services environnementaux ainsi que les caractéristiques des prestataires de ces services, par exemple savoir s'il s'agit de plusieurs petits prestataires ou de quelques grands prestataires.
- La flexibilité est un aspect fondamental s'agissant d'élaborer des dispositifs de PSE. Chaque partie prenante ou propriétaire est différent, et il convient donc d'offrir une diversité de mécanismes et de moyens de paiement pour composer avec ces différences. Le meilleur moyen de déterminer les approches les plus efficaces consiste à travailler étroitement avec les parties prenantes, par le biais de forums multipartites par exemple. Il peut s'avérer nécessaire de renforcer les capacités et d'offrir un financement pour assurer la participation effective de populations ou groupes marginalisés à ce type de forum.



Les populations autochtones, communautés locales et autres propriétaires de forêts devraient être des participants actifs dans les dispositifs de PSE au titre de propriétaires des ressources, de détenteurs de droits et d'entrepreneurs plutôt que les bénéficiaires passifs d'un paiement.

Photo: N. Kingman

- Des recherches supplémentaires sont nécessaires sur l'efficacité des divers mécanismes institutionnels et de leurs coûts. Toutefois, en général, les meilleurs mécanismes sont susceptibles d'être élaborés si la situation locale est correctement cernée et s'ils sont transparents et peuvent facilement être adaptés en fonction de circonstances évolutives.
- Plusieurs gouvernements centralisent les régimes fonciers liés aux services environnementaux, notamment ceux touchant à la réduction des émissions, ce qui risque d'avoir de graves implications sur le plan de la cohésion sociale, de l'équité et de l'efficacité des interventions. Décentraliser ces droits offre aux gouvernements, aux collectivités et au secteur privé des situations gagnant-gagnant ainsi que la possibilité de mieux adapter les cadres internationaux à la situation propre à un pays.
- Dans la plupart des situations, il est peu probable que les dispositifs de PSE puissent financer intégralement la GDF, de sorte que des modèles commerciaux élargis, incluant d'autres activités génératrices de revenus pour les prestataires de services environnementaux, sont nécessaires. Les dispositifs de PSE peuvent servir de plateformes en appui au développement des marchés et à la diversification des revenus. Accroître la valeur des forêts au titre d'affectation des sols rendra, en retour, les PSE plus efficaces.
- Mettre en place et gérer des programmes de PSE à long terme qui soient solides et viables nécessite un renforcement substantiel des institutions. 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 légal qui réduisent le risque et l'incertitude; des politiques inclusives; et des plateformes et structures institutionnelles pluripartites qui permettent que les PSE soient intégrés dans la planification nationale et le processus décisionnaire relevant du financement.
- Il existe d'excellents exemples à long terme de paiements qui sont financés par les consommateurs d'eau courante pour la protection des bassins versants. Ainsi, le dispositif de la Ville de Yokohama, qui est en place depuis près de cent ans, finance intégralement la gestion de son bassin versant au moyen d'une redevance prélevée sur la consommation d'eau par ses habitants. Cette redevance est

... Messages principaux, résumé et recommandations

obligatoire en vertu de la loi et assure un financement pérenne et prévisible par les consommateurs, tandis que des programmes de sensibilisation sont mis en œuvre afin de maintenir l'appui des usagers au cadre légal. Un train de mesures de soutien est destiné aux collectivités locales afin qu'elles assurent la gestion durable de toutes les forêts présentes dans le bassin versant.

Recommandations

Les promoteurs des dispositifs de PSE sont encouragés à :

- Comprendre la dynamique des collectivités avec lesquelles ils travaillent, à reconnaître, respecter et appuyer la vaste diversité culturelle présente dans la plupart des environnements forestiers, et à en tenir compte.
- Aider les propriétaires et aménagistes forestiers à élaborer et à mettre en œuvre des plans d'aménagement forestier permettant de maintenir les services environnementaux des forêts, et à inclure des mesures permettant d'évaluer l'efficacité des PSE dans la conception des projets liés à ces paiements.
- Incorporer – et les honorer – des garanties aux dispositifs de PSE pour protéger les droits des populations autochtones et des collectivités locales.
- Améliorer l'environnement commercial des dispositifs de PSE, en réduisant par exemple les coûts de transaction, en veillant à ce que les paiements soient effectués en temps et en heure, en favorisant l'esprit d'entreprise sur l'ensemble de la chaîne de valeur et en maintenant constamment la société informée dans le but d'accroître les paiements des biens et services issus de la foresterie durable.

Les gouvernements, la société civile, le secteur privé, les bailleurs de fonds, les universitaires et les prestataires et usagers de PSE sont encouragés à travailler ensemble pour :

- Quantifier et valoriser les services environnementaux que procurent les forêts tropicales et les résultats des dispositifs de PSE par des études rigoureuses sur le plan scientifique, ce dans le but d'accroître l'efficacité des dispositifs de PSE.
- Sensibiliser à l'importance des services environnementaux, au rôle des forêts tropicales dans la fourniture de ces services, et à la nécessité de les payer. Les messages importants à relayer sont :
 - Les forêts tropicales protègent les bassins versants et la biodiversité, qui revêtent une importance vitale et aident à réguler les climats régionaux;
 - Les forêts tropicales s'apparentent à de gigantesques « aspirateurs » de CO₂ et fabriques de biomasse renouvelable;
 - Les forêts tropicales représentent 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.
- Mettre en place des conditions permettant à tous les niveaux de valoriser les PSE.
- Favoriser la coopération Sud-Sud et triangulaire, ainsi que d'autres modes de collaboration et d'échange des expériences et des options en matière de PSE, et apporter un appui – par des fonds de capital d'amorçage ou le renforcement des capacités – afin d'étendre la portée des PSE.
- Mener des études rigoureuses sur l'efficacité des PSE s'agissant d'atteindre les objectifs de conservation et de développement durable ainsi que l'efficacité et le coût des divers mécanismes institutionnels en matière de PSE.

Les bailleurs de fonds sont encouragés à :

- Hiérarchiser le financement des PSE pour aider à lancer des dispositifs de PSE au moyen de fonds de capital d'amorçage.



Favoriser la collaboration et les échanges sur les expériences et les options en matière de PSE, notamment la coopération Sud-Sud.

Photo: Gerardo Sánchez V., INECOL, Casasola/El Instituto de Ecología

Les organisations internationales sont encouragées à :

- Aider à documenter et à favoriser les expériences en matière de PSE, à mettre au point des mécanismes financiers appropriés, à renforcer les capacités à fournir des dispositifs de PSE liés aux forêts tropicales, et à apporter une assistance technique appropriée, y compris par l'éventuelle création d'une « plateforme » mondiale de facilitation.
- Utiliser leur pouvoir mobilisateur pour guider l'élaboration des politiques et favoriser l'action en matière de PSE liés aux forêts tropicales.
- Favoriser les politiques dans d'autres secteurs économiques afin d'internaliser le coût des services environnementaux dans le but d'accroître la taille des marchés des PSE.

Expression d'appréciation

Les participants au Forum ont exprimé leur :

- Reconnaissance à l'égard du Gouvernement du Costa Rica pour sa chaleureuse hospitalité et leur gratitude à l'égard de l'OIBT, de la FAO et du FONAFIFO pour avoir organisé le Forum.
- Espoir que le rôle d'avant-garde exemplaire du Costa Rica en matière de paiements des services environnementaux procurés par les forêts tropicales inspire des initiatives dans d'autres pays.
- Engagement à partager leurs informations et expériences en matière de PSE aux fins d'améliorer les modes de subsistance des populations tributaires des forêts et d'élargir la mise en œuvre de la gestion durable des forêts dans les régions tropicales et à l'échelle du monde entier.

Ces messages principaux, résumé et recommandations ont été élaborés par les organisateurs de la conférence et ne représentent pas nécessairement les positions officielles ou vues des États membres de l'OIBT ou de la FAO.

L'ensemble des présentations et allocutions délivrées pendant le Forum, les profils des orateurs, les vidéos et autres matériaux peuvent être téléchargés sur : <http://www.fao.org/forestry/84884/fr/>.

