Dynamique des dispositifs de paiements pour services environnementaux : les apports de l'analyse des politiques publiques

Denis Pesche, Cécile Bidaud, Philippe Méral, Jean-François Le Coq, Géraldine Froger, Marie Hrabanski

▶ **To cite this version:**

Denis Pesche, Cécile Bidaud, Philippe Méral, Jean-François Le Coq, Géraldine Froger, et al.. Dynamique des dispositifs de paiements pour services environnementaux : les apports de l'analyse des politiques publiques. Développement durable et territoires, 2016, Vol. 7, n°1, 10.4000/developpementdurable.11233 . hal-01944286

HAL Id: hal-01944286
https://hal.science/hal-01944286

Submitted on 4 Dec 2018

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Développement durable & territoires

Développement durable et territoires

Vol. 7, n°1 (Avril 2016)
Analyse institutionnelle des paiements pour services environnementaux

Denis Pesche, Cécile Bidaud, Philippe Méral, Jean-François Le Coq, Géraldine Froger et Marie Hrabanski

Dynamique des dispositifs de paiements pour services environnementaux : les apports de l'analyse des politiques Publiques

Avertissement
Le contenu de ce site relève de la législation française sur la propriété intellectuelle et est la propriété exclusive de l'éditeur.
Les œuvres figurant sur ce site peuvent être consultées et reproduites sur un support papier ou numérique sous réserve qu'elles soient strictement réservées à un usage soit personnel, soit scientifique ou pédagogique excluant toute exploitation commerciale. La reproduction devra obligatoirement mentionner l'éditeur, le nom de la revue, l'auteur et la référence du document.
Toute autre reproduction est interdite sauf accord préalable de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France.

revues.org

Revues.org est un portail de revues en sciences humaines et sociales développé par le Cléo, Centre pour l'édition électronique ouverte (CNRS, EHESS, UP, UAPV).

Référence électronique
Denis Pesche, Cécile Bidaud, Philippe Méral, Jean-François Le Coq, Géraldine Froger et Marie Hrabanski, « Dynamique des dispositifs de paiements pour services environnementaux : les apports de l'analyse des politiques Publiques », *Développement durable et territoires* [En ligne], Vol. 7, n°1 | Avril 2016, mis en ligne le 11 avril 2016, consulté le 13 mai 2016. URL : http://developpementdurable.revues.org/11233 ; DOI : 10.4000/developpementdurable.11233

Éditeur : Réseau « Développement durable et territoires fragiles »
http://developpementdurable.revues.org
http://www.revues.org

Document accessible en ligne sur :
http://developpementdurable.revues.org/11233
Document généré automatiquement le 13 mai 2016.
Développement Durable et Territoires est mis à disposition selon les termes de la licence Creative Commons Attribution - Pas d'Utilisation Commerciale 4.0 International.

Denis Pesche, Cécile Bidaud, Philippe Méral, Jean-François Le Coq, Géraldine Froger et Marie Hrabanski

Dynamique des dispositifs de paiements pour services environnementaux : les apports de l'analyse des politiques Publiques

1 Dans le domaine des politiques de conservation de la biodiversité, parmi la diversité des dispositifs qualifiés d'instruments de marché (*market-based instruments*), les paiements pour services environnementaux (PSE) sont souvent mis en avant comme emblème de ce « tournant incitatif » des formes d'intervention pour la conservation de la biodiversité, en particulier dans les zones forestières tropicales. La décennie des années 2000 a vu se multiplier les expériences à différentes échelles, se réclamant de cette nouvelle vague des PSE : on parle de plusieurs centaines de cas dans des dizaines de pays, principalement en Amérique latine et en Asie, mais aussi, plus récemment, en Afrique (Schomers et Matzdorf, 2013).

2 Le développement rapide des PSE s'est accompagné d'une récente dynamique de publication[1], contribuant, par la mise en exergue de leurs avantages espérés, à accélérer la diffusion de ce type de dispositif dans de nombreux pays.

3 Cette littérature sur les PSE est très majoritairement constituée d'articles en économie s'expliquant par le fait qu'un PSE, par définition, vise à modifier le comportement des acteurs à l'aide d'une incitation monétaire. La définition canonique proposée par Wunder suggère qu'un PSE est *« une transaction volontaire selon laquelle un service environnemental (SE) bien défini (ou une pratique susceptible de pérenniser ce service) est acheté par un moins un acheteur de SE auprès d'au moins un fournisseur de SE ; et ce à condition que ce dernier continue à fournir le service en question tout au long d'une période déterminée (conditionnalité) »* (Wunder, 2005, p. 3). Cette définition s'appuie sur le concept d'externalités et le théorème de Coase (1960). Ce dernier stipule qu'en l'absence de coûts de transaction, il y a intérêt économique à ce qu'une négociation s'instaure directement entre les agents (pollueurs et victimes) jusqu'à ce que survienne une entente spontanée sur le niveau de la pollution acceptable et ce, sans qu'aucune institution ne soit véritablement nécessaire. Cette procédure s'ordonnera suivant l'obligation ou non de dédommagement de la pollution, autrement dit, suivant la règle juridique en vigueur qui attribue les droits de propriété sur la ressources considérée. Pour autant l'observation de la mise en œuvre des PSE dans les contextes tropicaux, là où les enjeux de lutte contre la déforestation sont ou ont été importants, montre l'importance des institutions.

4 Une large littérature s'appuyant sur l'économie institutionnelle s'est alors développée. Ces travaux soulignent l'importance du contexte environnemental, socio-économique et politique pour comprendre la conception du PSE qui elle-même conditionne l'efficacité environnementale, l'efficience économique et l'équité de cet instrument (Jack et *al.,* 2008). Mais si la question du contexte institutionnel et de son importance dans la structure et le fonctionnement des PSE est soulevée (Sommerville *et al.*, 2009 ; Muradian et al., 2010 ; Vatn, 2010), les principales variables institutionnelles prises en compte concernent les acteurs directement impliqués dans les PSE (« fournisseurs » et « acheteurs » de services) et les règles qui encadrent leurs comportements (tenure foncière,…) mais plus rarement les dimensions macro-politiques du contexte dans lequel émergent les PSE. Chervier *et al.* (ce numéro spécial) soulignent que peu d'auteurs analysent de manière explicite les dimensions politiques des processus par lesquels s'opèrent les changements institutionnels et peu d'analyses économiques institutionnelles portent sur les conditions d'émergence des PSE. L'objectif de cet article est de proposer des clés d'analyse afin de combler ces manques.

5 L'hypothèse centrale de cet article, est que certains cadres d'analyse des politiques publiques tels que les courants multiples (Kingdon, 2003 ; Zahariadis, 2007), l'institutionnalisme historique (Mahoney, 2000 ; Pierson, 2000 ; Thelen, 2003), les transferts de politiques (Dolowitz et Marsh, 2000) ou le cadre des coalitions de cause (Sabatier et Jenkins-Smith, 1993) permettent d'enrichir la compréhension des dynamiques d'émergence des PSE.

6 À partir d'études de cas issus de deux pays tropicaux, le Costa Rica et Madagascar, nous cherchons à illustrer la pertinence de cadres d'analyse des politiques publiques pour mieux saisir l'émergence des dispositifs PSE et répondre ainsi à des questions que l'économie institutionnelle, dans ses différents courants, n'explore pas véritablement (Chavance, 2007). Au final, l'économie institutionnelle gagnerait à être densifiée par des interactions plus systématiques avec l'analyse des politiques publiques.

7 Une première section présente rapidement les deux pays à partir desquels est construite notre réflexion. Une seconde section rappelle brièvement les apports de l'économie institutionnelle pour l'analyse des PSE et souligne les limites de ce cadre. Une troisième section présente les principaux résultats tirés d'un éventail de recherches pour la plupart finalisées, en identifiant les variables clés qui, combinées à l'analyse spécifique des dispositifs PSE, permettent de mieux comprendre les dynamiques de leur émergence. En conclusion, nous revenons sur les apports que pourrait permettre la multiplication de travaux mobilisant des cadres d'analyse de sciences politiques, conduits en articulation avec l'économie institutionnelle, pour mieux comprendre en quoi les conditions d'émergence des PSE façonnent leur diversité et, *in fine*, leurs performances.

1. Costa Rica et Madagascar : deux situations contrastées

8 Le Costa Rica comme Madagascar sont des pays reconnus pour la richesse de leur diversité biologique, en grande partie du fait de l'importance de leurs écosystèmes de forêt tropicale. Il ne s'agit pas de défendre l'idée d'une comparaison systématique entre ces deux pays à partir d'un cadre d'analyse commun. Notre démarche est plutôt de partir d'études de cas approfondies (Burawoy, 1998) pour identifier des pistes d'analyse, principalement issues de l'analyse des politiques publiques, et venant enrichir les études traditionnellement conduites sur les PSE. Le Costa Rica est le premier pays à avoir mis en place un programme PSE d'envergure nationale, en 1997, alors que des projets PSE locaux sont mis en place à Madagascar à partir de la fin des années 2000. Nous avons misé sur le choix de ces deux situations très contrastées pour mieux comprendre les ressorts de la diversité des PSE.

9 Le Costa Rica est un pays à revenu intermédiaire, connu pour avoir mis en œuvre des politiques de conservation fondées sur la création d'un important réseau d'aires protégées depuis les années 1970 (Evans, 1999 ; Steinberg, 2001) et la mise en œuvre en 1997 d'un Programme de Paiements pour Services Environnementaux (PPSE) (Pagiola, 2008). Ce programme s'inscrit dans une loi forestière votée en 1996 et qui définit quatre services environnementaux offerts par la forêt et les plantations forestières : l'atténuation des émissions de gaz à effet de serre (fixation, réduction, séquestration, stockage et absorption), la protection de l'eau, la protection de la biodiversité et la protection des écosystèmes comme support de la « beauté scénique ». La mise en œuvre de la loi forestière est confiée au Fonds National de Financement Forestier (FONAFIFO)[2]. Le PPSE se traduit en pratique par trois principales modalités de soutien aux propriétaires forestiers privés selon qu'ils sont dans une logique de reforestation, de gestion forestière ou de protection de la forêt. Cette dernière modalité, visant la conservation de la forêt, est très majoritaire dans l'attribution des fonds (80 %). Une originalité de cette politique forestière est son mécanisme de financement qui repose sur l'allocation à FONAFIFO des produits d'une taxe prélevée sur les hydrocarbures. À partir de 2001, des financements extérieurs (Banque mondiale notamment) viendront compléter ces apports propres qui restent toutefois majoritaires : sur la période de 1997 à 2009, la contribution des finances publiques costariciennes couvre plus de 60 % du coût du PPSE. Depuis 1997, ce programme a mobilisé au total plus de 200 millions de dollars US, touchant plus de 700 000 ha de forêts représentant 13 % du territoire national (Le Coq et *al.*, 2013).

10 Madagascar est un pays à faibles revenus qui a été fortement soutenu par les bailleurs de fonds dans le cadre de l'ajustement structurel au sortir de sa période communiste à partir de 1989. Dans ce contexte, la Banque mondiale a joué un rôle prépondérant en développant un Plan d'Action Environnementale (PAE) divisé en trois programmes environnementaux « quinquennaux » (Andriamahefazay et *al.*, 2007). Un premier programme environnemental (1991-1997) a mis en place les fondements institutionnels et les actions de conservation les plus urgentes via des aires protégées et des projets de conservation et de développement intégrés. Un second programme environnemental (1997-2002) a rendu opératoire la décentralisation de la gestion des ressources naturelles avec la loi 96-025 GELOSE (Gestion locale sécurisée) qui a permis de mettre en place des dispositifs de dévolution de la gestion des ressources naturelles aux communautés locales. Enfin, un troisième programme environnemental (2003 à 2008) avait pour objectif de renforcer ces dispositifs tout en cherchant la pérennisation, notamment financière, de la gestion des ressources naturelles et environnementales. Une grande instabilité du pouvoir malgache (entre 2002 et 2003 puis entre 2009 et 2014) a occasionné des périodes transitoires non constitutionnelles, impliquant le retrait des partenaires internationaux, la désorganisation de l'administration publique, remettant en cause la continuité des actions, tant en matière de développement que de conservation.

11 Les PSE commencent à se mettre en place à la fin des années 2000 sous forme de projets pilotes. Un des exemples emblématiques concernant le carbone est le PSE de Makira, amorcé dès 2004, avec la vente de carbone pour permettre le financement d'actions de conservation de la forêt. Des acteurs privés internationaux souhaitant obtenir une image pro-environnementale ont apporté des financements à l'ONG WCS (*Wildlife Conservation Society*) afin de juguler la déforestation. D'autres PSE, souvent très localisés, visent à protéger les forêts en amont des bassins versants pour limiter l'érosion et garantir la quantité et la qualité des eaux. À défaut d'une réglementation nationale comme au Costa Rica, les PSE sont tous des initiatives ponctuelles menées sans concertation à des niveaux décentralisés. Les projets de Réduction des Émissions de la Déforestation et de la Dégradation des forêts (REDD+) se sont également développés individuellement mais ensuite regroupés au niveau national pour élaborer une stratégie commune afin d'obtenir le financement de la banque mondiale FCPF (*Forest Carbon Partnership Facility*) pour le développement d'une politique REDD+ nationale. En l'absence d'un suivi de ces initiatives, il est très difficile d'avoir une évaluation de leur nombre et de la superficie couverte[3].

12 Les formes institutionnelles des PSE diffèrent donc grandement entre ces deux pays, de même que les temporalités de leur mise en place. La comparaison des deux processus permet dès lors de porter le regard sur les variables institutionnelles et politiques qui expliquent, pour partie, ces différences, au-delà des variables classiques retenues par l'économie institutionnelle.

2. Les apports de l'économie institutionnelle pour l'analyse des PSE

13 La grande majorité des articles sur les PSE concentrent leurs analyses sur les dispositifs PSE *stricto sensu*, soit sous forme de monographies ou de comparaisons. Trois domaines de questionnement sont principalement abordés : la nature et la diversité des PSE, l'analyse de leur mise en œuvre, et l'identification ainsi que la mesure des impacts (voir Chervier et *al.* dans ce numéro).

14 Les débats théoriques sur la nature et la diversité des PSE analysent leurs caractéristiques institutionnelles (Wunder, 2005 ; Muradian et *al.*, 2010 ; Derissen et Latacz-Lohmann, 2013 ; Wunder 2015. D'autres auteurs ont montré que les PSE, dans différentes parties du monde, relevaient plus d'une intervention de l'État (fiscalité par exemple) que d'une seule transaction marchande telle que définie par Wunder (Schomers et Matzdorf, 2013). Ce constat d'un décalage entre théorie et réalités a conduit de nombreux auteurs à recourir à une définition plus large des PSE portant davantage sur les diverses modalités de gouvernance que sur le seul théorème de Coase (Clements *et al*., 2010 ; Muradian et *al*., 2010 ; Sommerville *et al*., 2010). Par exemple, Muradian *et al.,* (2010, p. 1205) redéfinissent les PSE comme *« un transfert de*

ressources entre des acteurs sociaux, qui vise à créer des incitations pour aligner les décisions individuelles et/ou collectives quant à l'utilisation des terres avec l'intérêt social concernant la gestion des ressources naturelles ». Les auteurs relevant de l'économie institutionnelle s'intéressent aux modalités de mise en œuvre des PSE et abordent les questions de *design*, de gouvernance (marchande, hiérarchique ou hybride), d'efficacité, d'équité et de « performance institutionnelle » (Muradian *et al*., 2010 ; Corbera et Pascual, 2012 ; Legrand *et al*., 2013).

15 La problématique des impacts occupe une part croissante de la littérature en économie institutionnelle : en se focalisant sur les conséquences en termes de comportements à long terme des bénéficiaires (notamment l'évolution de leurs rapports à l'environnement après une période durant laquelle ils ont été payés pour le protéger) et les effets sur les institutions formelles et informelles (Rode et *al.*, 2014).

16 Les deux pays d'étude ont été au cœur de ces analyses issues de l'économie institutionnelle. Ainsi, au Costa Rica, un des résultats majeurs a été de montrer que le PPSE ne correspond pas à une structure de gouvernance marchande mais illustre au contraire l'importance du rôle de l'État, avec une logique plutôt fondée sur une récompense des « fournisseurs » de SE où les paiements viennent renforcer la « bonne gestion environnementale » (Legrand et *al.*, 2013). De même, la motivation des acteurs du PPSE n'est pas principalement d'ordre économique, ou monétaire, mais semble resposer sur trois facteurs : l'obligation morale de conserver, la possibilité de bénéficier des SE et les avantages économiques tirés du PPSE (Thacher et *al.*, 2007). La compréhension de la nature insitutionnelle du programme permet aussi de renouveler l'analyse de la performance de celui-ci. L'économie institutionnelle met l'accent sur les bénéfices indirects et à long terme des dispositifs. Elle relève que la performance du programme sur le plan environnemental est plus satisfaisante lorsque sont considérés ses effets sur le cadre institutionnel de la conservation des forêts et la conscience environnementale, et que la nature des paiements en tant que récompense pour SE contribue globalement à sa légitimité (même si elle ne permet pas de maximiser l'efficience du programme sur le court terme). Elle montre également que les organisations intermédiaires locales contribuent à la performance de ce programme (Le Coq et Saenz, ce numéro). Enfin, si ce programme ne permet pas de lutter contre la pauvreté, il vient toutefois réduire la vulnérabilité des participants (Froger et *al.*, ce numéro).

17 À Madagascar, plusieurs travaux en économie se sont penchés sur les conditions institutionnelles favorables pour l'application des PSE, en particulier la problématique foncière, le rôle des intermédiaires et les aspects redistributifs (Bidaud et *al.*, 2013 ; Sommerville et *al.*, 2010 ; Wendland et *al.*, 2010). Ces travaux cherchent à montrer en quoi ces caractéristiques institutionnelles conditionnent l'efficacité des PSE. Sommerville *et al.* (2010), par exemple, montrent à partir d'un cas de PSE pilote porté par l'ONG de conservation *Durrell Wildlife Conservation Trust* que la pérennité du dispositif dépend en grande partie de l'acceptabilité sociale des bénéficiaires. Celle-ci est elle-même conditionnée non pas par le montant perçu, tel que l'enseignerait une analyse économique classique, mais par le sentiment de justice, ou d'injustice, que ces paiements impliquent au niveau de la gouvernance communautaire. Les captures par les élites locales, le renforcement du pouvoir local sont autant de variables clés à prendre en compte dans la conception des PSE. D'autres auteurs tels que Wendland et al. (2010) évoquent également l'importance de l'investissement dans l'infrastructure du PSE comme le renforcement des institutions existantes. Certains auteurs vont même plus loin en tentant de renverser la logique du PSE qui devrait être conçu comme un outil en appui aux dispositifs d'action existants et non pas comme un outil innovant visant à pallier les difficultés des instruments précédents comme la gestion communautaire ou les projets de conservation et de développement intégrés (Andriamahefazafy et *al.*, 2012 ; Brimont et Karsenty, 2015).

3. Les apports de l'analyse des politiques publiques : vers une analyse dynamique des PSE

18 À partir de recherches conduites au Costa Rica (Le Coq et *al.*, 2012 ; Le Coq et *al.*, 2013), à Madagascar (Froger et Méral, 2012 ; Bidaud et *al.*, 2013) et dans une optique comparative

plus large (Hrabanski et *al.*, 2013 ; Hrabanski et Bidaud, 2014), cette section apporte des éléments pour illustrer la pertinence de quelques cadres s'inspirant de l'analyse des politiques publiques, appliqués à l'analyse institutionnelle des PSE. Au-delà de leur diversité, les travaux mobilisés ici partagent l'objectif général de mieux saisir les dynamiques d'émergence des PSE. Ils combinent des variables liées aux dispositifs PSE eux-mêmes à des variables relevant de leur émergence avec notamment : (1) l'existence d'un cadre préalable de politiques publiques, incluant à la fois la question de l'institutionnalisation du secteur d'intervention concerné et celle des instruments d'action publique déjà existants et (2) les acteurs et coalitions d'acteurs intervenant dans les processus politiques autour des PSE. Notre propos n'est pas de défendre l'usage d'un cadre d'analyse spécifique, encore moins de promouvoir l'idée d'un méta-cadre d'analyse capable de comprendre en profondeur la dynamique des PSE, mais plus simplement, à travers quelques exemples de recherche spécifiques, d'examiner ce qu'ont pu apporter certains travaux, inspirés de l'analyse des politiques publiques, à la compréhension de l'émergence des PSE dans ces deux pays[4].

3.1. Le Costa Rica : des élites internationalement connectées saisissent des opportunités

19 Nous avons mobilisé le cadre d'analyse des courants multiples (Kingdon, 2003 ; Zahariadis, 2007) pour comprendre la dynamique d'émergence du PPSE au Costa Rica.

20 Centré sur la question de la mise à l'agenda d'un problème, ce cadre a été utile pour saisir le travail d'entrepreneurs de politique au moment de l'ouverture d'une fenêtre de politique au milieu des années 1990. En décortiquant le courant des problèmes autour de la déforestation (problem stream), le courant des politiques (policy stream) comprenant une accumulation de politiques, dispositifs et mesures depuis les années 1970, complétées par la circulation croissante de modèles de politiques autour du changement climatique, puis le courant politique (political stream) avec les grands traits de la vie politique, le rôle des groupes d'intérêt et l'institutionnalisation du secteur, nous avons pu mieux comprendre les conditions de l'émergence de ce programme, à cette période donnée, et la forme qu'il a pris (Le Coq et al., 2012).

3.1.1. La déforestation comme problème

21 Depuis les années 1950, la forêt était gérée par le Ministère de l'agriculture et de l'élevage (Ministerio de Agricultura y Ganadería – MAG) dont l'objectif principal était de développer les activités productives sur le territoire rural, contribuant ainsi à l'accélération de la déforestation. Une première loi forestière en 1969 s'accompagne de la création d'une Direction Générale Forestière au sein du MAG. La question de la déforestation apparaît progressivement dans le débat public : la couverture forestière du pays passant de 75 % en 1940 à 53 % en 1961 (Fonafifo, 2012). Entre les années 1950 et 1970, le rythme annuel de déforestation s'intensifie, atteignant plus de 50 000 hectares par an. Les deux décennies 1970-80 sont marquées par les débuts d'une action publique en faveur de la conservation de la forêt, dans un souci de protection de la biodiversité avec la création de 13 parcs nationaux représentants plus de 400 000 hectares ainsi que 8 réserves biologiques pour 31 000 hectares[5]. À la même époque, le secteur de la production de bois se développe, en partie avec le soutien des bailleurs de fonds internationaux (Banque Mondiale, GTZ,…), accompagnant la structuration des intérêts professionnels forestiers et leur dialogue avec les pouvoirs publics.

22 De façon concomitante, se développent donc à la fois les fondements d'une politique axée sur la conservation de la forêt, plutôt concentrée sur les terres forestières du domaine public à travers la mise en place d'aires protégées, mais aussi les prémisses d'une politique de régulation de l'exploitation du bois avec la mise en place progressive d'incitation à la reforestation sur les terres privées.

3.1.2. Des politiques et instruments préexistants et un secteur qui s'institutionnalise

23 En 1986, une seconde loi forestière institue plusieurs mesures de crédit et d'allègement de taxes pour atteindre les petits et moyens propriétaires de parcelles forestières. En 1988, le dispositif est complété par un Fond de Développement Forestier (Fondo para el Desarrollo Forestal –

FDF) qui permet de financer la plantation d'arbres dans les systèmes agroforestiers[6]. Toujours en 1986, le Ministère des Ressources Naturelles de l'Énergie et des Mines (MIRENEM) est créé. Cette réforme institutionnelle entraine une autonomisation de l'administration environnementale et forestière par rapport à sa tutelle historique, l'agriculture, et, du fait de son rattachement aux questions énergétiques et minières, lui confère un poids institutionnel accru dans le champ politique costaricien.

24 Enfin, en 1990, une troisième loi forestière est adoptée par l'assemblée nationale. En 1992, des soutiens financiers sont apportés pour promouvoir le changement des pratiques dans l'exploitation des forêts, l'objectif étant de réduire la pratique des coupes rases au profit de méthodes d'extraction plus ciblées et moins destructrices pour la forêt. En 1995, une mesure spécifique est créée pour éviter la déforestation en finançant les propriétaires pour qu'ils conservent les forêts existantes.

3.1.3. Entrepreneurs politiques et fenêtre d'opportunité

25 Trois évènements marquent alors le milieu des années 1990. En premier lieu, le Costa Rica et le Fonds Monétaire International (FMI) signent en juillet 1995 un accord interdisant la fourniture par l'État costaricien de subventions aux secteurs productifs. Cet accord, qui rentre dans le cadre de l'agenda des négociations de l'entrée du Costa Rica dans l'OMC invalide les instruments incitatifs existants financé par dotation du budget de l'État , ce qui appelle de nouvelles options pour le secteur forestier.

26 En second lieu, la ratification par le Costa Rica de la Convention Cadre des Nations Unies sur le Changement Climatique (CCNUCC) en août 1994 ouvre des perspectives de financement sur des marchés de carbone émergents. Dans ce contexte, l'idée de mécanisme de PSE apparaît alors comme une option prometteuse car elle repose sur un nouveau registre de justification de l'appui au secteur forestier, en passant d'une logique de soutien public à une rhétorique d'instrument de marché.

27 En troisième lieu, élu président de la République en 1994 après une campagne axée sur les questions environnementales, José María Figueres Olsen nomme un nouveau ministre de l'environnement, René Castro. Cet entrepreneur de politique jouera un rôle clé pour forger la nouvelle politique : s'appuyant sur l'opportunité des marchés de carbones émergents, il mobilisera des équipes de chercheurs spécialistes de l'économie de la conservation pour construire un nouveau discours sur la forêt rendant des services à la société.

28 Cette analyse en termes de courants multiples permet de saisir pourquoi la mise sur agenda du PPSE s'est réalisée à ce moment et pas à un autre. Dépassant le débat stérile entre changement et continuité (Fouilleux, 2002), nous avons pu identifier à la fois des éléments de continuité (le rôle clé de l'institutionnalisation du secteur forestier, les instruments de politique qui préexistaient) mais aussi d'innovation par l'introduction d'une rhétorique sur la valorisation économique des services environnementaux[7] et la mise en place d'un mécanisme de financement original, qui misait sur le développement des marchés de carbone, mais s'est finalement appuyé sur une contribution budgétaire adossée à une taxe sur les carburants.

3.2. Madagascar : le poids du passé et des réseaux transnationaux

29 Intégrée dans les analyses institutionnalistes historiques, la notion de dépendance au sentier a été popularisée par Mahoney (2000, 2001) et Pierson (2000). Elle vise à montrer que l'évolution des institutions dépend fortement de la manière dont les choix passés ont été réalisés. Si la dépendance à l'histoire est essentielle pour ce courant d'analyse, il retient également la possibilité de moments de changements, appelés points de bifurcation. En appliquant ce cadre aux politiques publiques, Mahoney et Thelen (2010) ont montré que le changement institutionnel est la plupart du temps incrémental. Les institutions s'adaptent aux contingences extérieures ; elles font preuve d'une forte inertie tout en évoluant. Les innovations institutionnelles impulsées à certaines périodes ne se réalisent pas dans un vide institutionnel mais ne se heurtent pas non plus à une trajectoire passée irréversible et verrouillée. Il en découle des formes d'hybridation institutionnelle, de sédimentation, de conversion qui paraissent très adaptées aux PSE à Madagascar.

30 En suivant ce cadre théorique, Froger et Méral (2012) ont analysé l'évolution de la politique environnementale malgache. Son orientation actuelle est le résultat d'une trajectoire passée qui est le résultat de trois périodes distinctes. La première concerne l'étude des caractéristiques de la politique de conservation durant les périodes de la colonisation et de l'indépendance où les premières aires protégées sont vues comme des sanctuaires délibérément séparées des activités humaines (conservation « excluante »). La deuxième renvoie au plan d'action environnementale (PAE) pendant les années 1990. Les auteurs identifient un point de bifurcation important à partir de 1988 (adoption du programme d'ajustement structurel et premières réflexions sur le PAE) avec la remise en cause du rôle de l'État par les organisations internationales et les premières tentatives de « conservation intégrée » (basée sur le participatif et le local) visant à faire coexister conservation et développement et en « rupture » avec les expériences de « conservation excluante » précédentes. La troisième période concerne les évolutions contemporaines, à partir de 2003. Un autre point de bifurcation est identifié avec un retour vers des approches plus conservationnistes. L'idée que l'on puisse payer directement pour la conservation, argument central justifiant les PSE, est le résultat de ce dernier changement au milieu des années 2000 (Méral *et al.*, 2008). Il a été acté au moment du changement politique entre l'administration de l'ancien Président Ratsiraka et celle du nouveau Marc Ravalomanana en 2002, et traduit dans les textes par un document stratégique appelé « Vision Durban ».

31 Cet historique en trois temps permet de souligner plusieurs éléments de continuité illustrant des phénomènes de dépendance au sentier (Steinmo *et al.*, 1992 ; Mahoney et Thelen, 2010), dont les défaillances de l'État, s'exprimant de différentes manières (remise en cause de la gestion centralisée des ressources, carences d'un État affaibli par le programme d'ajustement structurel, crises politiques), et le caractère « extraverti » de la politique de conservation malgache soumise aux injonctions de la puissance coloniale puis à celles des cadres globaux de la conservation et du développement. Ce cadre d'analyse permet aussi de s'interroger sur la nature des bifurcations. Dans bien des cas, celles-ci n'impliquent pas réellement de phénomène de verrouillage (lock-in) comme le décrit souvent la littérature, mais plutôt des processus d'hybridation : les nouveaux outils viennent se superposer aux anciennes politiques et instruments préexistants. Le cas malgache confirme bien cette logique d'hybridation.

32 Le caractère extraverti des politiques de conservation et les dynamiques de changement sur la durée suggèrent de compléter cette analyse par une analyse fine des coalitions d'acteurs engagées dans ces processus afin de mieux comprendre la dynamique d'émergence des PSE à Madagascar et leur mis à l'agenda. Toutefois, l'analyse des communautés d'experts engagées autour des politiques environnementales à Madagascar illustre bien des philosophies d'intervention différentes et suggère l'émergence de coalitions en compétition pour la définition des politiques de conservation (Sabatier, 2007 ; Weible et al., 2009). Ainsi, pendant les premières années de la planification environnementale, la coalition dominante était plutôt formée par les agences d'aide française, suisse et allemande, promouvant la gestion communautaire des ressources naturelles et le renforcement d'une administration environnementale. Cette position dominante s'est concrétisée par les principales décisions prises à cette époque, comme la loi sur la gestion locale sécurisée, dite Loi GELOSE. À partir de 2001, une autre coalition, formée par la coopération américaine et deux ONG de conservation, Conservation international (CI) et WCS gagne en influence, en proposant un modèle d'intervention basée sur la promesse de financements durables pour la conservation[8]. D'autres acteurs clés comme la Banque mondiale, le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) et le World Wide Fund (WWF) ont renforcé l'une puis l'autre coalition (Bidaud, 2012).

33 Le cadre d'analyse des transferts de politique (policy transfer) permet d'affiner la compréhension des temporalités dans le changement des politiques et instruments de la conservation (Evans, 2009 ; Dolowitz et Marsh, 2012 ; Marsh et Evans, 2012). En effet, les temporalités sur la multiplication des PSE dans le monde montrent clairement que la fin de la décennie des années 2000 constitue un moment de forte diffusion de cet instrument, considéré comme une quasi-norme pour les politiques de conservation dans les forêts tropicales. À

Madagascar, les PSE prennent principalement la forme de projets pilotes portés par des acteurs internationaux, bailleurs de fonds et ONG internationales de conservation (Hrabanski *et al.*, 2013 ; Bidaud *et al.*, 2013). Dès le lancement de la politique environnementale malgache au tournant des années 1980/1990, un consortium de bailleurs de fonds autour de la Banque mondiale associe l'ensemble de donateurs bilatéraux (les États-Unis, la France, l'Allemagne et la Suisse) et des ONG de conservation (Andriamahefazafy et Méral, 2004). Ces dernières, certaines sur place depuis longtemps[9], ont fortement contribué à la mise en œuvre de cette politique. Dès les premières années, l'accent est mis sur la création institutionnelle. L'Office National pour l'Environnement est ainsi créé dès 1990 avec le soutien des bailleurs de fonds. Il est composé des universitaires et fonctionnaires de l'administration centrale les plus en vus. Formés à l'étranger, disposant d'un bagage scientifique niveau Master ou doctorat, ces experts, bénéficiant de conditions de travail avantageuses, deviennent rapidement « points focaux » des différentes conventions internationales et tissent des réseaux internationaux au sein des milieux de la conservation, des bailleurs de fonds et des scientifiques. Ces agents du transfert, entre élites nationales et experts internationaux, contribuent directement aux expérimentations locales de PSE à la fin des années 2000.

34 Malgré le discours dominant au niveau national qui insiste sur le caractère innovant des PSE par rapport aux anciens instruments (législation, fiscalité, alternatives économiques…), les études montrent que les PSE sont perçus au niveau local comme des outils additionnels aux précédents, s'inscrivant généralement dans la continuité des politiques précédentes. Ils permettent d'insister sur la dimension économique de la gestion durable des écosystèmes, dimension jusque-là très souvent absente. Analysant l'historique de quatre pré-projets de PSE, Bidaud *et al.* (2013)[10] montrent que chaque cas correspond à des interventions soutenues par des acteurs internationaux et datant de la fin des années 1990. Elles ont d'abord reposé sur le dispositif GELOSE, ou des dispositifs de GIRE (gestion intégrée des ressources en eau), avec à chaque fois des processus de renforcement des institutions formelles locales (associations locales, communautés villageoises), des actions de sensibilisation et le développement d'activités génératrices de revenus. Selon Andriamahefazafy (2014), dans le cas du PSE de Tolongoina, il était prévu une compensation pour les agriculteurs situés en amont du bassin versant afin d'éviter la déforestation et maintenir la quantité d'eau servant à produire l'électricité dans le village en aval. Une négociation entre agriculteurs et les villageois « bénéficiaires » s'est engagée et l'accord a prévu un paiement environ quatre fois inférieur au coût d'opportunité des agriculteurs en amont. Pour obtenir l'accord des agriculteurs, la seule solution a consisté à proposer des activités de développement dont les financements et les modalités d'application sont finalement apparus aléatoires. Au final, la gouvernance de ce PSE a été complexifiée bien au-delà des recommandations théoriques et la pérennité du PSE a reposée en partie sur des actions de type développement intégré que les PSE étaient censés remplacer.

Conclusion

35 Suite à l'engouement autour des PSE au début des années 2000, l'économie institutionnelle souligne que ces « nouveaux » instruments de politiques publiques, au-delà de l'évaluation controversée de leurs performances, dépendent pour partie du contexte institutionnel dans lequel ils émergent, évoluent et qu'ils contribuent, pour partie, à transformer. Beaucoup s'accordent à dire aujourd'hui que les institutions jouent un rôle clé pour expliquer l'émergence des PSE et leur pérennité. Les approches mobilisant des cadres d'analyse des politiques publiques et l'approche en termes de dépendance au sentier, resituant ces processus dans l'historicité des politiques nationales, permettent de mieux comprendre les mécanismes du changement institutionnel. Pour des pays comme Madagascar, très dépendants de l'aide publique internationale, le cadre d'analyse des transferts de politique permet aussi de comprendre les jeux d'acteurs engagés dans la dynamique « d'importation » des PSE.

36 L'intérêt de la contribution de l'analyse des politiques publiques pour une meilleure compréhension des dynamiques d'émergence des PSE, en complément de l'économie institutionnelle, est notable à deux niveaux.

37 À un premier niveau, ces cadres permettent d'intégrer des variables explicatives des dynamiques d'émergence de dispositifs qui sont structurantes pour appréhender la diversité de ces dispositifs. En effet, dans les deux espaces nationaux étudiés, les PSE ont donné lieu à des mécanismes hétérogènes dans la mesure où l'historicité des politiques environnementales nationales, et les apprentissages qui en découlent, les capacités de l'État, le rôle du politique *(politics)*, ou encore les entrepreneurs de politique influencent, de façon déterminante, leur forme et leurs modalités de mise en œuvre. Malgré la normalisation croissante de ce type d'instrument en partie fabriquée par la quête de nouveauté des acteurs de l'aide internationale et le souci des scientifiques et experts de donner une définition générique aux PSE qui les différencie des autres instruments (taxes, droits à polluer, enchères…), la terminologie de PSE recouvrent des réalités diverses. La recherche de l'idéal-type explique le succès de la définition de Wunder (2005) qui accentue les dimensions économiques de l'instrument et néglige son environnement institutionnel. En réintroduisant des variables institutionnelles et politiques dans les études de terrain, les cadres d'analyse des politiques publiques complètent bien l'économie institutionnelle.

38 À un second niveau, il apparait que ces cadres sont pertinents pour alimenter les échanges théoriques et méthodologiques avec l'économie institutionnelle qui étudie la nature et la performance des dispositifs. Qu'il s'agisse d'une analyse en termes d'efficacité, d'efficience ou d'équité, d'une approche basée sur les coûts de transactions, l'action collective, ou les motivations, l'économie institutionnelle se focalise principalement sur la nature des arrangements institutionnels, les effets et les conséquences des PSE. D'une part, les PSE ont des résultats très différents. En partant d'une idée assez simple (faire payer celui qui fournit le service par celui qui le reçoit), la mise en œuvre, le *design* et l'évolution des PSE prennent des formes très distinctes d'une situation à l'autre pour des raisons extra-économiques mais dont les conséquences ont des implications économiques évidentes ne serait-ce qu'en termes d'efficacité environnementale. D'autre part, contrairement à une idée souvent véhiculée en économie, le choix des instruments de politique publique ne se fait pas seulement en fonction de leurs conséquences attendues, mais doit être plutôt comprise comme le résultat de rapports de force et de compromis entre acteurs qui engagent une diversité de ressources pour saisir et parfois provoquer les opportunités du changement. En ce sens, l'analyse des politiques publiques offre des compléments utiles à l'économie institutionnelle pour une démarche compréhensive des PSE. Elle permet en effet de mettre à jour le rôle de certaines variables (élites politiques, changements dans le jeu politique, coalitions d'acteurs, …) dans le changement institutionnel que représente l'intégration des PSE dans les politiques de conservation, ceci dans des contextes institutionnels très variés.

Bibliographie

Andriamahefazafy F., Méral Ph., 2004, « La mise en œuvre des plans nationaux d'action environnementale : un renouveau des pratiques des bailleurs de fonds ? », *Mondes en Développement,* vol. 3, n° 127**,** p. 29-44.

Andriamahefazafy F., Méral Ph., Rakotoarijaona J. R., 2007, « La planification environnementale : un outil pour le développement durable ? » *in* Chaboud Ch., Froger G., Méral Ph., Deberre J. C. (dir.), *Madagascar face aux enjeux du développement durable : des politiques environnementales à l'action collective locale*, Paris, Karthala, p. 23-49.

Andriamahefazafy F., Bidaud C., Méral Ph., Serpantié G., Toillier A., 2012, « L'introduction de la notion de service environnemental et écosystémique à Madagascar », *VertigO-la revue électronique en sciences de l'environnement, vol.* 12, n° 3.

Andriamahefazafy F., 2014, *Analyse de la mise en place de dispositifs de paiement pour services environnementaux (PSE) à Madagascar : entre immobilisme au niveau national et adaptation au niveau local*, Projet Invaluable, Document de travail IRD – C3EDM, 41 p.

Bidaud C., 2012, *Le carbone qui cache la forêt. La construction scientifique et la mise en politique du service de stockage du carbone des forêts malgaches*, Thèse de Doctorat, Études du Développement, Institut des Hautes Études Internationales et du Développement, Genève.

Bidaud C., Méral Ph., Andriamahefazafy F., Serpantié G., Cahen-Fourot L., Toillier A., 2013, "Institutional and Historical Analysis of Payments for Ecosystem Services in Madagascar", in Muradian R. et Rival L. (dir.), *Governing the Provision of Ecosystem Services*, Dordrecht, Springer, Studies in Ecological Economics n° 4, p. 207-233.

Brimont L., Karsenty A., 2015, "Between Incentives and Coercion: The Thwarted Implementation of PES Schemes in Madagascar´s Dense Forests", *Ecosystem Services*, vol. 14, p. 113-121.

Burawoy M., 1998, "The Extended Case Method", *Sociological Theory, vol.* 16, p. 4-33.

Chavance B., 2007, *L'économie Institutionnelle*, La Découverte, Repères, Paris.

Clements T., Ashish J., Nielsen K., An D., Tan S., Milner-Gulland E. J., 2010, "Payments for biodiversity conservation in the context of weak institutions: Comparison of three programs from Cambodia", *Ecological Economics,* vol. 69, n° 6, p. 1283-1291.

Coase R., 1960, "The problem of social Cost*", Journal of Law and Economics*, *vol.* III, n° 1.

Corbera E., Pascual U., 2012, "Ecosystem Services: Heed Social Goals", *Science,* vol. 335, n° 6069, p. 655-656.

Derissen S., Latacz-Lohmann U., 2013, "What Are PES? A Review of Definitions and an Extension", *Ecosystem Services,* vol. 6, p. 12-15.

Dolowitz D. P., Marsh D., 2000, "Learning from abroad: The role of policy transfer in contemporary policy-making", *Governance and International Journal of Policy and Administration*, vol. 13, p. 5-23.

Dolowitz D. P., Marsh D., 2012, "The Future of Policy Transfer Research", *Political Studies Review, vol.* 10, p. 339-45.

Evans S., 1999, *The Green Republic: A Conservation History of Costa Rica*, Austin, University of Texas Press.

Evans M., 2009, "Policy transfer in critical perspective", *Policy studies*, vol. 30, n° 3, p. 243-268.

Fonafifo, 2012, "Costa Rica tropical forests: A motor for green growth. Río +20 the future we want", San Jose, MINAET – FONAFIFO.

Fouilleux E., 2002, « Propositions pour une approche dynamique des processus d'inertie et de changement dans les politiques publiques. L'exemple de la Pac », *in* Fontaine J., Hassenteufel P. (dir.), *To change or not to change ? Le changement de l'action publique à l'épreuve du terrain*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, p. 255-79.

Froger G., Meral Ph., 2012, "Towards an institu<tional and historical analysis of environmental policy in Madagascar", *Environmental Policy and Governance,* vol. 22, n° 5, p. 369-380.

Hrabanski M., Le Coq J.-F., Bidaud C., Méral Ph., 2013, "Environmental NGOs, policy entrepreneurs of market-based instruments for ecosystem services? A comparison of Costa Rica, Madagascar and France", *Forest Policy and Economics*, vol. 37, p. 124-132.

Hrabanski M., Bidaud C., 2014, « Circulation d'une norme internationale d'action publique et recomposition de l'État : analyse comparée des services écosystémiques à Madagascar et en France », *Revue Internationale de politique comparée*, vol. 21, n° 3, p. 87-109.

Jack B. K., Kousky C., Sims K. R. E., 2008, "Designing payments for ecosystem services: Lessons from previous experience with incentive-based mechanisms", *Proceedings of the National Academy of Sciences,* vol. 105, n° 28, p. 9465-9470.

Kingdon J. W., 2003, *Agendas, Alternatives and public policies*, Addison, Wesley Educational Publishers Inc, 2d edition.

Le Coq J.-F., Pesche D., Legrand Th., Froger G., Saenz F., 2012, « La mise en politique des Services Environnementaux : la genèse du Programme de Paiements pour Services Environnementaux au Costa Rica », *VertigO,* vol. 12, n° 3.

Le Coq J.-F., Froger G., Legrand Th., Pesche D., Saenz F., 2013, "The Governance of Costa Rica's Programme of Payments for Ecosystem Services: A Stakholder's Perspective", *in* Muradian R. et Rival L. (dir.), *Governing the Provision of Ecosystem Services*, Dordrecht, Springer, Studies in Ecological Economics n° 4, p. 235-55.

Legrand Th., Froger G., Le Coq J.-F., 2013, "Institutional performance of Payments for Environmental Services: An analysis of the Costa Rican Program", *Forest Policy and Economics,* vol. 37, p. 115-123.

Mahoney J., 2000, "Path dependence in historical sociology theory", *Theory and Society,* vol. 29, n° 4, p. 507–548.

Mahoney J., 2001, “Path Dependence Explanations of Regime Change: Central America in Comparative Perspective”, *Studies in Comparative International Development* Spring 2001, vol. 36, n° 1, p. 111–141.

Mahoney J., Thelen K., 2010, *Explaining institutional change: ambiguity, agency, and power*, Cambridge, Cambridge University Press.

Marsh D., Evans M., 2012, ”Policy Transfer: Coming of Age and Learning from the Experience”, *Policy Studies, vol.* 33, p. 477-81.

Méral Ph., Froger G., Andriamahefazafy F., Rabearisoa A., 2008, « Le financement des aires protégées à Madagascar : de nouvelles modalités », *in* Aubertin C., Rodary E. (dir.), *Aires protégées : espaces durables ?,* Marseille, IRD, p. 135-155.

Muradian R., Corbera E., Pascual U., Kosoy N., May P. H., 2010, “Reconciling theory and practice: An alternative conceptual framework for understanding payments for environmental services”, *Ecological Economics,* 69 (6), p. 1202-1208.

Pagiola S., 2008, “ Payments for environmental services in Costa Rica”, *Ecological Economics,* vol. 65, n° 4, p. 712-724.

Pierson P., 2000, “Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics”, *The American Political Science Review*, vol. 94, n° 2, p. 251-267.

Rode J., Gómez-Baggethun E., Krause T., 2015, “Motivation Crowding by Economic Incentives in Conservation Policy: A Review of the Empirical Evidence”, *Ecological Economics,* vol. 109, p. 80-92.

Sabatier P. A., Jenkins-Smith H. C., 1993, *Policy change and learning: an advocacy coalition approach*, Boulder, Westview Press, Theoretical lenses on public policy.

Sabatier, P. A. (dir.), 2007, *Theories of the Policy Process. Theoretical Lenses on Public Policy*, Boulder, San Fransisco, Oxford (2d Ed.), Westwiew Press.

Schomers S., Matzdorf B., 2013, “Payments for ecosystem services: A review and comparison of developing and industrialized countries”, *Ecosystem Services*, vol. 6, p. 16-30.

Sommerville M., Milner-Gulland E.J., Rahajaharison M., Jones J. P.G., 2010, “Impact of a Community-Based Payment for Environmental Services Intervention on Forest Use in Menabe, Madagascar”, *Conservation Biology,* vol. 24, n° 6, p. 1488-98.

Steinberg P. F., 2001, *Environmental Leadership in Developing Countries. Transnational Relations and Biodiversity Policy in Costa Rica and Bolivia,* Londres, Massachussetts Institute of Technology.

Steinmo S., Thelen K., Longstreth F., (dir.), 1992, *Structuring politics, historical institutionalism in comparative analysis*, Cambridge, Cambridge University Press.

Thelen K., 2003, “How institutions evolve: insights from comparative historical analysis”, Mahoney J., Rueschemeyer D., (dir.), *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*, Cambridge, Cambridge University Press, p. 208–240.

Thacher T., Lee D.R., Schelhas J., 1997, “Farmer participation in reforestation incentive programs in Costa Rica”, *Agroforestry Systems*, vol. 35, n° 3, p. 269-289.

Vatn A., 2010, “An institutional analysis of payments for environmental services”, *Ecological Economics,* vol. 69, n° 6, p. 1245-1252.

Weible, C. M., *et al.*, 2009, “Themes and Variations: Taking Stock of the Advocacy Coalition Framework”, *Policy Studies Journal*, vol. 37, n° 1, p. 121-140.

Wendland K. J., Honzák M., Portela R., Vitale B., Rubinoff S., Randrianarisoa J., 2010, “Targeting and Implementing Payments for Ecosystem Services: Opportunities for Bundling Biodiversity Conservation with Carbon and Water Services in Madagascar”, *Ecological Economics,* vol. 69, n° 11, p. 2093-107.

Wunder, S., 2005, *Payments for Environmental Services: Some Nuts and Boots*, Bogor, *CIFOR*, Occasional Paper n° 42.

Wunder S., 2015, “Revisiting the concept of payments for environmental services”, *Ecological Economics,* vol. 117, p. 234-243.

Zahariadis N., 2007, “The multiple streams framework: Structure, Limitations, Prospects” *in* Sabatier P. A. (dir.), *Theories of the policy process*, Cambridge, Westview Press, p. 65-92.

Notes

1 2 141 articles ont été publiés comportant l’expression “Payments for environmental services” dont seulement 52 avant 2008. Les principales revues sont Ecological Economics, Ecology and Society, Land

Use Policy, Forest Policy and Economics et Ecosystem Services (base de donnée Scopus, consultée le 1er juin 2015).

2 C'est un fonds fiduciaire, créé quelques années plus tôt, et doté par la loi de 1996 d'une personnalité juridique lui facilitant la gestion des ressources financières et humaines et lui donnant une plus grande autonomie, notamment vis-à-vis des procédures de contrôle auxquelles sont soumis les organismes publiques classiques.

3 En croisant la littérature et les enquêtes menées sur place, on peut estimer à une douzaine le nombre de projets parmi lesquels seulement quelques-uns sont réellement effectifs. La prudence s'impose malgré tout car, en l'absence de cadre juridique dédié et de définition précise, de nombreuses initiatives d'incitation économique existent sans qu'elles soient estampillées PSE par leurs promoteurs.

4 Les cadres d'analyse des politiques publiques mobilisés dans les différents travaux rassemblés dans cette méta-analyse sont présentés rapidement ou cités plus bas dans le texte, en lien avec les données empiriques et les résultats qu'ils ont pu permettre de dégager.

5 Estimation des auteurs sur la base de Meza-Occampo, T. A. (2001). Geografia de Costa Rica. Cartago, Costa Rica, Editorial Tecnologica de Costa rica, Instituto Tecnologico de Costa Rica.

6 Alors que les autres mécanismes d'incitation financière sont financés sur le budget national, ce mécanisme d'appui financier pour promouvoir la plantation d'arbre dans des systèmes agro-forestiers est financé par la coopération hollandaise et sera stoppé en 1993 du fait de l'épuisement des fonds.

7 Spécialiste des questions de changement climatique et des réflexions sur les mécanismes de marché du carbone, le ministre de l'environnement René Castro va contribuer à construire un compromis entre les visions productiviste et conservationniste de la forêt en soulignant les liens entre la forêt et la société, avec la notion de service environnemental, inscrite dans la loi de 1996, qui souligner la valeur des apports fournis par les écosystèmes naturels, et la nécessité pour la société de les rémunérer.

8 Les PSE font figure d'instrument phare pour cette coalition qui promeut aussi d'autres dispositifs autour du modèle REDD – puis REDD+, en lien avec l'agenda du carbone, et la création d'une Fondation pour la biodiversité financée entre autres par des fonds fiduciaires.

9 Le WWF s'est installé à Madagascar dès la fin des années 1980 par exemple.

10 Trois PSE portent sur la protection des bassins versants pour l'alimentation en eau (à Andapa, à Fianarantsoa-Antarambibo et Tolongoina), et un sur la protection de la mangrove (près de Tuléar).

Pour citer cet article

Référence électronique

Denis Pesche, Cécile Bidaud, Philippe Méral, Jean-François Le Coq, Géraldine Froger et Marie Hrabanski, « Dynamique des dispositifs de paiements pour services environnementaux : les apports de l'analyse des politiques Publiques », *Développement durable et territoires* [En ligne], Vol. 7, n°1 | Avril 2016, mis en ligne le 11 avril 2016, consulté le 13 mai 2016. URL : http://developpementdurable.revues.org/11233 ; DOI : 10.4000/developpementdurable.11233

À propos des auteurs

Denis Pesche
Denis Pesche est sociologue au Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement (CIRAD) et membre de l'UMR ART-Dev. Il a co-dirigé l'ANR Serena (2009-2013) qui portait sur l'émergence et la diffusion de la notion de services écosystémiques, denis.pesche@cirad.fr

Cécile Bidaud
Cécile Bidaud est chercheure associée à l'Université de Bangor (School of Environment, Natural Resources and Geography). Ses travaux portent sur le lien entre moyens de subsistance et environnement, l'analyse des politiques et les savoirs scientifiques et traditionnels, cecile.bidaud@gmail.com

Philippe Méral
Philippe Méral est économiste, directeur de recherche à l'Institut de recherche pour le développement (IRD) et membre de l'UMR GRED (IRD- Université Montpellier 3). Il a co-dirigé l'ANR Serena (2009-2013) qui portait sur l'émergence et la diffusion de la notion de services écosystémiques, philippe.meral@ird.fr

Jean-François Le Coq
Jean-François Le Coq est chercheur au Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement (CIRAD) et membre de l'UMR ART-Dev. Ses recherches portent sur la

formulation, la mise en œuvre et l'évaluation des politiques publiques environnementales, jean-francois.le_coq@cirad.fr

Géraldine Froger

Géraldine Froger est professeure d'économie à l'Université de Toulouse-Jean Jaurès et chercheure au LEREPS, Université de Toulouse. Ses recherches portent sur l'économie politique des modes de gouvernance des politiques environnementales, geraldine.froger@ut-capitole.fr

Marie Hrabanski

Marie Hrabanski est sociologue au Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement (CIRAD) et membre de l'UMR ART-Dev. Ses travaux portent sur les politiques publiques et les instruments de marché de la biodiversité, marie.hrabanski@cirad.fr

Droits d'auteur

Développement Durable et Territoires est mis à disposition selon les termes de la licence Creative Commons Attribution - Pas d'Utilisation Commerciale 4.0 International.

Résumés

À partir d'études de cas issus de deux pays tropicaux, le Costa Rica et Madagascar, cet article illustre la pertinence de plusieurs cadres d'analyse des politiques publiques pour mieux saisir l'émergence des dispositifs de paiements pour services environnementaux (PSE) et répondre ainsi à des questions que l'économie institutionnelle, centrée sur la diversité des arrangements institutionnels et leurs performances, n'explore pas véritablement. Au final, les cadres d'analyse des politiques publiques permettent de mieux comprendre en quoi les conditions d'émergence des PSE façonnent leur diversité et, *in fine*, leurs performances.

Dynamics of Payments for Environmental Services: Contributions from Public Policy Analysis

Based on case studies from two tropical countries, Costa Rica and Madagascar, this article illustrates the relevance of several public policy analysis frameworks to better understand the emergence of payments for environmental services (PES). Those frameworks address issues that institutional economics, centered on the diversity of institutional arrangements and performance, not really explored. Finally, public policy analysis frameworks provide a better understanding of how the conditions of emergence of PES shape their diversity and, ultimately, their performance.

Entrées d'index

Mots-clés : paiements pour services environnementaux, politiques publiques, économie institutionnelle, Madagascar, Costa Rica

Keywords : payments for environmental services, policy studies, institutional economics, Madagascar, Costa Rica