Informations et jeux d'acteurs autour d'une politique environnementale : le cas du programme de paiements pour services environnementaux au Costa Rica

Denis Pesche, Jean-François Le Coq

▶ **To cite this version:**

Denis Pesche, Jean-François Le Coq. Informations et jeux d'acteurs autour d'une politique environnementale : le cas du programme de paiements pour services environnementaux au Costa Rica. Développement durable et territoires, 2016, Vol. 7, n°1, 10.4000/developpementdurable.11241 . hal-01944298

HAL Id: hal-01944298
https://hal.science/hal-01944298

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 et Jean-François Le Coq

Informations et jeux d'acteurs autour d'une politique environnementale : le cas du programme de paiements pour services environnementaux au Costa Rica

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 et Jean-François Le Coq, « Informations et jeux d'acteurs autour d'une politique environnementale : le cas du programme de paiements pour services environnementaux au Costa Rica », *Développement durable et territoires* [En ligne], Vol. 7, n°1 | Avril 2016, mis en ligne le 11 avril 2016, consulté le 14 mai 2016. URL : http://developpementdurable.revues.org/11241 ; DOI : 10.4000/developpementdurable.11241

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

Document accessible en ligne sur :
http://developpementdurable.revues.org/11241
Document généré automatiquement le 14 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 et Jean-François Le Coq

Informations et jeux d'acteurs autour d'une politique environnementale : le cas du programme de paiements pour services environnementaux au Costa Rica

1 Depuis le début des années 2000, les dispositifs de type « Paiements pour services environnementaux (PSE) » ont fait l'objet d'une attention croissante chez les spécialistes en charge de la gestion des ressources naturelles mais aussi dans le domaine de la recherche (Landell-Mills et Porras, 2002 ; Engel *et al.*, 2008 ; Wunder *et al.*, 2008 ; Muradian et al., 2010 ; Pattanayak *et al.*, 2010 ; Jeanneaux *et al.*, 2012). Pour certains, un PSE constitue un archétype de dispositif basé sur les incitations économiques qui devrait répondre à cinq critères : *« Un PSE est une transaction volontaire, où un service environnemental (SE) bien défini – ou un usage pouvant assurer la fourniture de ce SE – est "acheté" par (au moins) un client de SE à (au moins) un fournisseur de SE, si et seulement si, le fournisseur de SE assure la fourniture ininterrompue du SE (conditionnalité)* » (Wunder, 2005, p. 3 – notre traduction). Pour d'autres, cette définition ne rend pas compte de la diversité des situations de PSE dans le monde et ils proposent une définition plus large, estimant qu'un PSE peut être considéré comme *« un transfert de ressources entre des acteurs sociaux, qui visent à créer des encouragements à aligner les décisions d'usage du sol individuel et/ou collectif avec l'intérêt social dans la gestion des ressources naturelles »* (Muradian *et al.*, 2010, p. 1205 – notre traduction). Notre propos n'est pas ici de discuter la diversité des définitions possibles des PSE, sujet largement abordé dans la littérature (Sattler et Matzdorf, 2013 ; Wunder, 2015) mais de retenir l'idée plus simple qu'il s'agit d'un dispositif d'action publique basé sur les incitations et reposant sur un engagement volontaire des « bénéficiaires ».

2 Promus par plusieurs agences de coopération et ONG de conservation (Hrabanski *et al.*, 2013), de nombreux PSE ont été développés dans le monde (Wunder *et al.*, 2008). Le cas du programme de Paiements pour services environnementaux (PPSE) du Costa Rica est devenu une référence régulièrement invoquée, parfois critiquée, dans le travail de promotion et de diffusion des dispositifs de type PSE (Sattler et Matzdorf, 2013). En effet, ce programme est le plus ancien de ce type conçu et mis en œuvre à l'échelle d'un pays. Mis en place dès 1997 dans l'optique d'encourager la reforestation, la conservation de la forêt et sa bonne gestion, le programme a canalisé plus de 200 millions de dollars sur plus de 700 000 ha de forêt correspondant à 13 % du territoire national (FONAFIFO, 2012).

3 Le PPSE costaricien est le résultat d'interactions complexes entre un grand nombre d'acteurs (Le Coq *et al.*, 2013). Sa spécificité tient, entre autres, au fait qu'il est enchâssé dans un cadre juridique national *ad hoc*, la loi forestière n° 7575 de 1996, qui en institutionnalise les fondements (Le Coq *et al.*, 2012). Alors que ce programme est devenu progressivement une référence de PSE, il a connu plusieurs évolutions depuis son lancement en 1997, résultant des interactions entre les acteurs clés du programme (Le Coq *et al.*, 2013).

4 Le rôle de l'information dans la construction et la mise en œuvre des PSE est discuté par de nombreux auteurs. Certains soulignent la nécessité de produire une information sur les processus écologiques pour justifier des PSE et en définir les conditionnalités adaptées et efficaces (Engel *et al.*, 2008 ; Wunder *et al.*, 2008 ; Muradian *et al.*, 2010). D'autres ont discuté l'importance de la valorisation économique des SE dans la construction des dispositifs (Laurans et Mermet, 2014 ; Matulis, 2014). La plupart de ces travaux soulignent la complexité d'obtenir ces informations et l'importance des coûts de transactions induits par l'acquisition de ces informations (Engel *et al.*, 2008 ; Wunder *et al.*, 2008 ; Muradian *et al.*, 2010). Toutefois, ces travaux n'ont pas analysé la diversité des types d'informations (technique et économique), ni leur rôle spécifique dans l'évolution des PSE.

5 En science politique, les idées et les connaissances sont des variables mobilisées dans différents cadres d'analyse des politiques publiques, en particulier dans ceux regroupés au sein des approches dites cognitives (Muller, 2000 ; Sabatier et Schlager, 2000 ; Kübler et de Maillard, 2009 ; Boussaguet *et al.*, 2014). Les idées et connaissances tiennent une place différente selon les cadres d'analyse considérés : en tant que variables cognitives, elles s'articulent toujours avec des variables plus structurelles (institutions, acteurs) pour expliquer le changement des politiques (Sabatier et Schlager, 2000). L'information, participant à la production des idées et des connaissances, ne constitue pas à l'évidence un facteur isolé pour expliquer le changement. Elle est généralement considérée comme une ressource parmi d'autres pour comprendre les dynamiques d'interactions, de coalitions ou de rapports de force entre acteurs engagés dans les processus politiques et débouchant sur des changements des politiques publiques. À titre d'exemple, on peut évoquer deux cadres d'analyse des politiques publiques accordant une place importante aux informations, idées et connaissances.

6 Le cadre d'analyse des courants multiples (*Multiple Streams Framework)* a été élaboré pour comprendre l'émergence d'un programme politique (Kingdon, 1995). Pour cet auteur, la mise à l'agenda d'un problème s'explique par la convergence de trois courants : 1) le courant des problèmes qui est constitué par l'ensemble des problèmes et questions soulevées au sein de la société par des groupes divers (tous ces problèmes ne reçoivent pas une attention des décideurs) ; 2) le courant politique *(politics)*, qui correspond aux grands traits de la vie politique que caractérisent des variables comme le « climat politique », le rôle des groupes d'intérêt, l'organisation politique, les échéances électorales majeures,… et 3) le courant des politiques (*policies)* qui peut être symbolisé comme un ensemble assez désordonné d'idées, de recettes, d'instruments de politique parmi lesquels les décideurs politiques sélectionnent les idées qui deviendront des politiques. Pour Kingdon, ces trois courants évoluent dans le temps de manière relativement indépendante et on peut expliquer l'émergence de certaines politiques par leur conjonction, à un moment précis, à l'occasion de ce qu'il appelle une « fenêtre politique » (*policy window*). Ce cadre souligne aussi l'importance d'« entrepreneurs de politique » (*policy entrepreneurs*) qui jouent un rôle dans le processus de convergence des trois courants et d'ouverture d'une fenêtre pour faire adopter leur solution (Zahariadis, 2007). Ici, les informations, souvent constitutives de la fabrication des idées, alimentent une sorte de réservoir dans lequel des acteurs clés viennent puiser pour « fabriquer » une politique publique.

7 Le cadre d'analyse des coalitions de causes (*Advocacy Coalition Framework*), forgé par Paul Sabatier, cherche à saisir le changement des politiques dans la durée, en analysant les évolutions des rapports entre plusieurs coalitions d'acteurs en compétition pour participer à la définition et la mise en œuvre des politiques concernées (Sabatier et Jenkins-Smith, 1993). Ces coalitions regroupent un ensemble diversifié d'acteurs qui partagent un système de croyances comprenant des valeurs, des idées sur les politiques et sur la manière de les appliquer. Tout en prenant en compte l'environnement des politiques, comprenant à la fois des paramètres relativement stables et des évènements extérieurs estimés jouer souvent un rôle majeur dans l'explication des changements de politique, ce cadre d'analyse porte une attention particulière aux processus d'apprentissage, aussi bien à l'intérieur des coalitions qu'entre différentes coalitions. Des courtiers (*brokers*) jouent un rôle clé dans ces processus d'apprentissage et dans les interactions entre coalitions en compétition (Sabatier, 2007). Dans ce cadre d'analyse, l'information façonne les idées et les connaissances participent à la constitution des systèmes de croyances et leur transformation, via des acteurs-clés, contribuant à modifier les rapports entre coalitions qui expliquent les changements de politiques.

8 L'objectif de l'article est de proposer une grille de lecture de la diversité des flux d'information pouvant exister sur et autour du PPSE au Costa Rica, et pouvant contribuer à sa transformation dans la durée. Ce faisant, l'article apporte un éclairage complémentaire aux cadres d'analyse évoqués plus haut en affinant la compréhension de la diversité des flux d'information. Par cette contribution aux cadres d'analyse existant, l'article permet de souligner en quoi les jeux d'acteurs autour d'un programme politique contribuent à le transformer via, entre autres, la production, la circulation et l'usage d'informations diverses aux échelles nationale et internationale. Cette analyse porte sur deux principales périodes : celle de la genèse du

programme puis celle de sa mise en œuvre et selon les catégories usuelles de l'analyse séquentielle des politiques publiques (Anderson, 1975 ; deLeon, 1999). Cette distinction est purement descriptive et nous reviendrons dans la discussion sur les liens entre information et processus des politiques publiques.

9 Après avoir précisé la méthodologie et présenté la grille empirique que nous avons construit et qui met en évidence six types de flux d'information (section 2), nous illustrons cette diversité par des exemples (section 3) qui montrent qu'il convient de distinguer les flux d'information gérés au niveau du programme, relevant de son pilotage au quotidien, et qui amènent à des changements mineurs, de ceux, certes plus épisodiques, comportant une dimension internationale plus ou moins prononcée, et participant à des changements plus stratégiques au sein du programme. Une dernière section permet de discuter nos résultats au regard des cadres d'analyse présentés dans cette introduction (section 4). Nous concluons en soulignant le fait que les dimensions nationale et internationale sont généralement imbriquées par le jeu des acteurs clés qui contribuent, par la mobilisation de certaines informations, à déclencher les changements observés au niveau du PPSE.

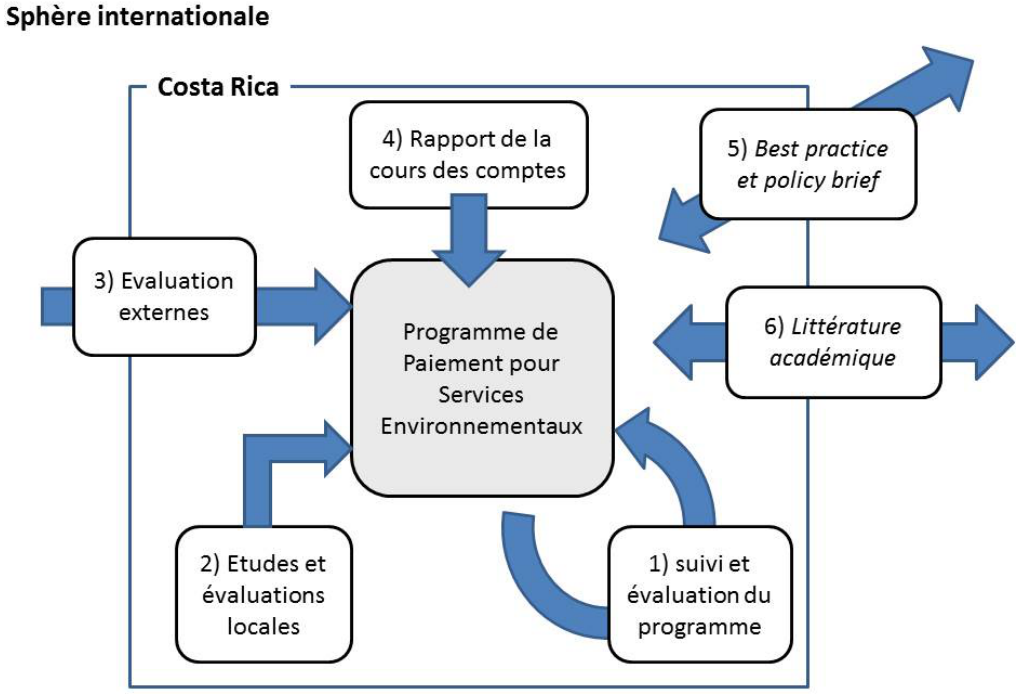
1. Un cadre pour appréhender la diversité des flux d'information

10 Sur le plan de la méthode, nous nous sommes basés sur l'analyse de la documentation de la bibliothèque du Fond National de Financement Forestier (FONAFIFO), organisation qui gère le PPSE (Pagiola, 2008). Sur les 1210 documents recensés dans cette bibliothèque, nous avons distingué un sous-ensemble de près de 350 documents produits spécifiquement sur le PPSE, comprenant des informations et analyses sur le programme : c'est ce sous-ensemble que nous avons plus spécifiquement analysé[1]. A ce corpus, nous avons ajouté la production de littérature grise et de littérature scientifique sur le PPSE qui n'était pas forcément archivée à FONAFIFO. Nous avons croisé la typologie obtenue avec la dynamique de transformation du programme que nous avions analysé par ailleurs (Le Coq et *al.*, 2012 ; Le Coq et *al.*, 2013). Cette mise en lien des principaux types de documents identifiés, leurs temporalités et celles des différents changements du programme ont été ensuite confrontées dans le cadre d'entretiens conduits auprès des principaux acteurs qui gèrent le programme afin de mieux saisir les ressorts des changements observés dans le PPSE et vérifier dans quelle mesure les informations clés repérées à telle étape du processus avaient ou non joué un rôle et de quelle manière.

11 L'exploration de la diversité des informations produites sur le PPSE nous a amené à forger de manière empirique et inductive la notion de flux d'information, afin de mieux caractériser l'idée de circulation et de transformation de l'information et des connaissances. Cette notion de flux permet de mettre en lien la nature de l'information produite avec les caractéristiques du producteur de l'information, la nature du processus de production de l'information (technique, scientifique, comptable), la cible de l'information (commande spécifique, diffusion ciblée ou large) mais aussi et surtout les acteurs clés qui se saisissent des informations et les utilisent, sans forcément être liés à leur production. Nous avons aussi distingué l'échelle et la portée du flux d'information (national/international). Ces deux dernières caractéristiques nous ont permis de poser des hypothèses sur les relations possibles entre flux d'information et transformation du programme PPSE, que nous avons cherché à tester dans les entretiens compréhensifs. Nous avons réalisé 38 entretiens auprès de fonctionnaires de l'administration, d'acteurs du monde politique, de la société civile et des cercles académiques ayant participé directement ou indirectement à l'élaboration du programme puis à sa mise en œuvre.

12 Nous avons ainsi pu dégager d'une manière inductive six principaux flux d'information pouvant participer aux processus de changement au niveau du PPSE. Nous avons distingué les flux principalement nationaux (types 1, 2 et 3) de ceux comportant une dimension internationale (types 4, 5 et 6) (Figure 1).

Figure 1. Six flux d'information



Source : auteurs à partir des données analysées

13 Les deux premiers flux relèvent de la gestion interne du PPSE : (type 1) le système de suivi et d'évaluation du programme, qui a évolué en partie sous l'influence des projets de la Banque Mondiale soutenant le PPSE[2] avec l'intégration de nouveaux critères et indicateurs pour piloter le programme et (type 2) les études et évaluations locales, en général à caractère technique, réalisées à la demande des gestionnaires du PPSE lui-même (FONAFIFO) ou d'acteurs soutenant le programme, comme les bailleurs de fonds. Ces études sont souvent réalisées par des scientifiques ou consultants nationaux et sont généralement peu diffusées, car utilisées principalement par l'équipe du PPSE.

14 Les deux flux suivants sont liés au fonctionnement du PPSE en tant que programme de nature publique bénéficiant de soutiens internationaux. Le caractère public du programme, du fait de son adossement à la loi forestière, induit des études et évaluations liées au fonctionnement des politiques publiques, comme c'est le cas notamment des évaluations conduites par l'équivalent de la Cour des Comptes du Costa Rica (*Contraloría General de la Republica*) (type 3). Le fait que ce programme public bénéficie de financements internationaux le rend sujet à des évaluations externes de la part de ses partenaires financiers dans le cadre classique du cycle des projets (type 4).

15 Enfin, les deux derniers flux ne sont pas directement liés à la gestion du PPSE et contribuent à construire son image extérieure, largement diffusée, selon des logiques multiples (académiques, plus opérationnelles, …). On peut distinguer (type 5) les documents de synthèse ou de « bonnes pratiques » présentant l'expérience du PPSE, en vue de la faire connaître des gestionnaires de politiques forestières ou environnementales d'autres pays, et (type 6) la littérature académique sur les PSE, très florissante depuis le milieu des années 2000, et qui, pour une partie d'entre elle, cite souvent l'expérience du Costa Rica, contribuant aussi à construire cette expérience comme modèle véhiculé dans une dynamique de diffusion internationale, avec potentiellement, des effets retour sur le programme lui-même.

2. Diversité des flux d'information et changement de politique

16 Dans cette section, nous examinons plus en détail chacun de ces flux en regardant plus précisément leur contribution aux changements observés au sein du PPSE mais aussi au moment de la genèse du PPSE. Ces changements concernent principalement les types d'action que le PPSE finance et ses cibles (Tableau 1). En effet, alors que le PPSE, à sa création,

finançait trois types d'actions : la conservation (PSE – protection), la reforestation (PSE – reforestation) et l'exploitation durable des forêts (PSE gestion durable) dans la continuité des instruments qui préexistaient (Pagiola, 2008 ; Daniels et *al.*, 2010), la modalité PSE gestion durable a été supprimée de 2003 à 2010, et deux nouvelles modalités ont été mises en place : la modalité plantation en système agroforestier en 2003 et régénération naturelle en 2006. En matière de cible, alors que le PPSE avait été conçu pour les propriétaires fonciers individuels, de nouvelles modalités ont été intégrées afin de cibler les territoires indigènes, gérées de manière collective, avec le PSE indigène (Molina Murillo *et al.*, 2014).

Tableau 1. Évolution de quelques caractéristiques du PPSE au Costa Rica de 1997 à 2015

Caractéristiques du programme	1997	Changement entre 1997 et 2010	2010 (toujours valable en 2015
Modalités de PSE	3 modalités : conservation, reforestation, gestion durable	2003 : intégration de la modalité Système agroforestier 2002 à 2010 : Suppression de la modalité Gestion durable 2006 : Intégration de la modalité Régénération	5 principales modalités : Conservation, Reforestation, Gestion durable, Système agroforestier et Régénération
Type de bénéficiaires	Propriétaires individuels de forêts	2007 : Intégration d'une modalité de PSE pour les territoires indigènes	Propriétaires individuels de forêts, Territoires indigènes

Source : Le Coq *et al.*, 2013 ; Molina Murillo *et al.*, 2014

2.1. Dynamique des flux d'information à l'échelle nationale

17 Le PPSE a mis en place un système de suivi interne pour piloter le processus d'octroi des paiements. Ce système de suivi interne produit des informations (type 1) sur le couvert forestier, la surface touchée par le PPSE et, plus largement, sur les indicateurs liés au manuel de procédure du PPSE (FONAFIFO, 2001). Ce système de suivi a été amélioré progressivement avec la mise en place d'un système d'information géographique permettant de situer précisément toutes les parcelles qui sont sous contrat de PSE[3]. Ce système permet d'identifier *ex ante* les demandes qui recouvrent plus ou moins partiellement une parcelle qui a déjà un PSE (éviter les doubles paiements) et d'avoir une représentation de l'état du couvert forestier au sein d'une parcelle, grâce aux images satellites, et donc d'une première idée sur les éventuels changements d'usage du sol.

18 En complément de ce suivi, d'autres flux de production et diffusion d'information sont liés aux réunions de gestion interne mensuelles du PPSE. Ces circulations d'information, liées au fonctionnement ordinaire du programme, permettent de faire remonter de l'information des situations locales et facilitent des ajustements dans le fonctionnement du programme. Ainsi, par exemple, le système de paiement a été amélioré : alors que les paiements étaient initialement réalisés par chèques, un système de virement direct sur le compte des bénéficiaires a été mis en place[4]. Par ailleurs, afin de limiter les attentes dans les bureaux locaux, le traitement des demandes de dossiers pour l'accès au PPSE a été amélioré avec la mise en place d'un système de rendez-vous personnalisés et accessible en ligne. Ces améliorations techniques ne doivent pas occulter les critiques qui se sont développées à l'égard du PPSE concernant son manque d'équité et le fait qu'il privilégie les propriétaires disposant de titres fonciers (Zbinden et Lee, 2005). Ces critiques ont été plutôt portées et amplifiées par le flux d'information de type 6 autour des publications académiques, dont les idées alimentent et font écho aux préoccupations des bailleurs de fonds internationaux.

19 La mise en œuvre du PPSE s'accompagne d'une production d'information en interne, plus épisodique, mais qui reste généralement en lien direct avec le management du programme (type 2). FONAFIFO a ainsi produit ou commandité un grand nombre d'études ou de rapports d'avancement (environ 250 entre 1997 et 2008). L'analyse des archives de FONAFIFO montre une nette accélération de la production de connaissance par et sur le PPSE après 2001, et ce en lien avec le début de la mise en œuvre du projet Ecomarkets, financé par la Banque Mondiale[5].

20 Certaines études non commanditées par le PPSE ont contribué à alimenter le débat autour de sa mise en œuvre (type 2). C'est le cas par exemple d'une évaluation réalisée dans la région d'Osa (Barrantes *et al.*, 1999) qui a montré, à la fin des années 1990, les limites des plans de gestion forestière dans cette région. Cette évaluation, conduite par une équipe pluridisciplinaire de scientifiques nationaux a été utilisée par les groupes d'intérêts environnementaux pour dénoncer les contrats de PSE pour la « gestion durable » des forêts qui ont alors été stoppés en 2003. L'information produite est alors venue conforter les critiques émises depuis le début du programme par des ONG environnementales qui estimaient que le PPSE s'inscrivait dans la continuité des politiques forestières précédentes, plutôt orientées en faveur des propriétaires fonciers commercialisant du bois. L'arrêt de la modalité « gestion durable » marque le poids croissant d'une coalition environnementale soutenue par un nouveau ministre de l'environnement arrivé aux affaires en 2002 (Le Coq *et al.*, 2013). Toutefois, cette modalité de « gestion durable » des forêts a été réactivée quelques années plus tard, en 2010, à la demande d'acteurs privés forestiers soulignant l'accroissement des importations de bois au Costa Rica.

21 Un autre flux d'information important est celui alimenté par des institutions nationales en lien avec le suivi des politiques publiques par le gouvernement (type 3). On signalera en particulier les rapports de la *Contraloria General de la Republica* (CGR) dont les avis sont généralement suivis d'effets dans la gestion du PPSE. En effet, les conclusions de ces rapports de la CGR ont une valeur exécutoire. On peut évoquer par exemple le changement de statut de FONAFIFO qui avait été mis en place au début des années 1990 sous la forme d'un fidéicommis (*fideicomiso*), structure juridique privée permettant la gestion de fonds dans une logique proche de celle d'une fondation. Le rapport de la CGR et la résolution qui a suivi[6] ont suggéré que les salariés de FONAFIFO devaient avoir un statut public et non de droit privé. En réponse à cette résolution, FONAFIFO a dû modifier le statut de ses employés, réorganiser son organigramme et mettre en conformité ses départements avec ce type de gestion. L'adoption de ce statut public a conduit à l'élargissement de son personnel amenant les effectifs de cette organisation de 25 à plus de 100 personnes entre 2008 et 2012, entraînant un accroissement des coûts administratifs de 5 à 12 % (Legrand et *al.*, 2013). Cette évolution, qui pourrait paraître contre-tendance dans une époque privilégiant souvent les logiques de privatisation, a été justifiée par la nature des financements gérés par FONAFIFO qui sont essentiellement d'origine publique[7] et devaient donc, selon la loi costaricienne, suivre les règles de gestion publique.

2.2. Dynamique des flux internationalisés d'information

22 Les dimensions internationales des flux d'information sont liées à la fois au caractère international des acteurs qui produisent et font circuler l'information mais aussi aux spécificités des supports de l'information et leur diffusion : les revues académiques par exemple ayant souvent une ambition de diffusion internationalisée.

2.2.1. Production scientifique et changement des PSE

23 Dans le domaine de la production de connaissances scientifiques sur les PSE qui a connu un développement très rapide depuis 2005 (Jeanneaux et *al.*, 2012 ; Schomers et Matzdorf, 2013), l'expérience du PPSE tient une place significative : le Costa Rica est cité en moyenne dans près de 35 % des papiers produits sur la thématique des PSE entre 2002 et 2015[8]. Probablement du fait de son antériorité et de son statut de programme national, le PPSE est l'expérience de type PSE sur laquelle il y a le plus de références académiques (Schomers et Matzdorf, 2013).

24 On peut estimer que les flux d'information liés à cette production scientifique (type 6) n'ont pas forcément d'effets directs sur le programme mais peuvent avoir des effets indirects, en venant légitimer et conforter des transformations portées par des acteurs-clés comme l'illustre l'exemple suivant.

25 L'adoption d'une modalité spécifique en faveur de populations indigènes, en 2007, constitue une évolution tangible du PPSE. Cette décision a été prise après plusieurs études mettant en évidence la situation spécifique des zones indigènes avec notamment la question du caractère collectif de la gestion foncière, incompatible avec les options initiales du PPSE liées à la

détention d'un titre de propriété. Cette décision est à relier directement aux options soutenues par la Banque Mondiale qui avait le souci d'intégrer les objectifs de lutte contre la pauvreté et d'améliorer l'accessibilité du PPSE. Ces préoccupations ont été exposées et mises en débat au sein des communautés scientifiques par des experts de la Banque Mondiale qui ont été en relation directe avec les gestionnaires du PPSE. C'est le cas par exemple de Stefano Pagiola, Paul Ferraro, Gunars Platais ou Ernst Lutz, qui ont ainsi valorisé les informations et connaissances qu'ils avaient acquis sur l'expérience du PPSE costaricien, contribuant activement à sa mise en débat à la fois sur des supports non académiques (Pagiola *et al.*, 2002 ; Pagiola et Platais., 2002 ; Pagiola et Platais, 2007 ; Ferraro, 2008) mais aussi dans des publications à caractère scientifique plus marqué (Pagiola *et al.*, 2005 ; Pagiola, 2008). Cette production, reprise et amplifiée par les débats scientifiques qu'elle suscite, participe de la diffusion des normes sur ce que devrait être un programme de PSE, comme par exemple la question de l'intégration de la lutte contre la pauvreté comme critère de performance d'un PSE ou, les questions de genre, qui ont été ajoutées dans les objectifs et le mode de fonctionnement du PPSE via les projets financés par la Banque Mondiale. Mais si la littérature scientifique s'est fait l'écho de cette finalité de l'équité, elle a plutôt suivi que précédé les évolutions du PPSE.

2.2.2. Rôle de la coopération internationale

26 Nous avons vu le rôle de la Banque Mondiale dans les évolutions de la mise en œuvre du PPSE depuis son engagement financier en 2001. Il convient de regarder aussi le rôle de la coopération internationale dans la genèse du PPSE, au début des années 1990.

27 Au début des années 1990, plusieurs études ont introduit de nouvelles idées sur la façon de penser les politiques dans le secteur forestier et de la conservation de la nature. Avec l'appui du World Resource Institute (WRI), un *think tank* des USA, le Centre scientifique tropical (CCT)[9] a réalisé une évaluation économique de la dégradation des ressources naturelles et élaboré des propositions sur la manière de les prendre en compte dans la comptabilité nationale (CCT, WRI, 1991), contribuant ainsi à sensibiliser les décideurs publics envers la conservation de la nature[10]. Quelques années après, le CCT a réalisé une autre étude sur la valorisation des services environnementaux qui a servi de référence pour établir le niveau de la rétribution des propriétaires forestiers pour la modalité protection du PPSE (environ 50 $US par hectare), ce qui correspondait au coût d'opportunité de l'élevage extensif, principale cause estimée de la déforestation dans les années 1990 (Carranza *et al.*, 1996).

28 Une autre source d'information qui a contribué à façonner le PPSE à son origine est issue d'expériences pilotes qui incluaient un volet de paiements directs aux producteurs agricoles. Au début des années 1990, deux projets en particulier ont servi de source d'inspiration pour la conception du PPSE : le projet REFORESTA, mis en œuvre par l'ONG nationale FUNDECOR avec l'appui de l'USAID dans la région centrale du pays et le projet BOSCOSA, mis en œuvre par la Fondation Neotropica dans la péninsule d'Osa, avec l'appui financier de l'ONG internationale, The Nature Conservancy (Le Coq *et al.*, 2012).

3. Synthèse et perspectives

29 Le tableau n° 2 ci-dessous résume la diversité des flux d'information mis en évidence empiriquement. Les flux d'information 1, 2 et 3 sont principalement centrés sur la dimension nationale et le fonctionnement du programme lui-même. Ces flux d'information sont produits soit en continu, avec le dispositif de suivi-évaluation, soit de manière plus épisodique, avec des études diverses commanditées par le PPSE ou d'autres acteurs comme ses partenaires techniques et financiers. Parmi cet éventail d'informations, celles provenant d'études non directement liées au fonctionnement du PPSE (incluses dans le type 2) ont plus de chance d'être mobilisées par des acteurs en quête de changement que celles générées par le fonctionnement « ordinaire » du PPSE : ces informations plus « routinières » produites par le PPSE, contribuent, au mieux, à améliorer le fonctionnement technique du programme. En effet, en accord avec les analyses de Paul Sabatier (Sabatier, 2007), on constate que ces informations plus « externes » au programme participent au changement d'orientation du programme dans la mesure où elles contribuent à la transformation des systèmes de croyances sur le programme et les rapports de force entre coalitions d'acteurs, comme

cela a été le cas en 2003 avec l'abandon de la modalité « gestion durable » sous la pression des environnementalistes. Parmi les flux de type 3, regroupant des études liées au fonctionnement des politiques publiques au Costa Rica, on a repéré le rôle clé de la CGR dont les recommandations amènent des changements sur les aspects statutaires et salariaux de la structure gestionnaire du PPSE, le FONAFIFO.

30 Parmi les trois autres flux plus internationalisés (types 4, 5 et 6), le quatrième, qui correspond aux études et évaluations liées au cycle de projets internationaux soutenant le PPSE, reste très lié au fonctionnement du PPSE en tant que tel. Les cinquième et sixième flux participent à faire du PPSE un « modèle de PSE » et alimenter la fabrication et la circulation de normes sur ce que devrait être un « bon PSE » : cette dynamique de diffusion a des effets en retour sur le PPSE, notamment via les bailleurs de fonds. On a vu comment la Banque Mondiale, à travers son programme d'appui, a contribué à infléchir le PPSE vers des options qu'il n'avait pas forcément à ses débuts : équité, genre, accès aux acteurs sans titres de propriété.

Tableau 2. Type de flux d'information et changement dans le PPSE

Caractéristiques du type de flux				Changements et conditions de changement	
Types de document	Portée	Type d'info	Producteur d'information	Acteur clé pour le changement	Changement PPSE
Type 1 Suivi PPSE	Programme	Technique	PPSE	Administration du programme	Ajustements de procédure administrative
Type 2 Études PPSE	Programme	Technique	PPSE + consultants	ONG locales	Modalité
Type 3 Evaluation CGR	Programme + Nationale	Technique et organisationnelle	CGR	CGR	Forme juridique et organisationnelle
Type 4 Évaluations externes	Programme + Internationale	Technique et organisationnelle	Bailleurs de fonds	Bailleurs	Modalité Ciblage
Type 5 Études bailleurs, best practices	Internationale	Technique et organisationnelle	Bailleurs de fonds, ONG,	Bailleurs	Modalités Ciblage
Type 6 Production scientifique	Internationale	Technique et organisationnelle	Scientifiques	Bailleurs	Ciblage Montant

31 Cette analyse de la diversité des flux d'information sur et autour d'un PSE nous amène à formuler trois remarques.

32 En premier lieu, si l'analyse séquentielle des politiques est utile pour situer la recherche dans le processus politique plus large, elle montre bien ici ses limites dans la mesure où la production d'information est un processus continu, avec des temporalités spécifiques selon les types d'information. On a pu montrer que certaines informations, comme les études locales ou celles commanditées par des bailleurs de fonds viennent infléchir le programme tout au long de son déroulement : il faut plutôt concevoir les politiques publiques comme des compromis instables évoluant sans cesse selon les dynamiques des jeux d'acteurs qui y sont impliqués dans la durée, aussi bien au moment de la genèse qu'après (Weible, Sabatier et McQueen 2009), plutôt que comme un processus reposant sur une conception linéaire de la décision avec une boucle de rétroaction liée à l'évaluation[11].

33 En second lieu, l'information a eu un rôle important via sa mobilisation par des acteurs-clés du processus politique. Le cadre d'analyse de Kingdon, nous a permis de montrer que la production d'information via des études sur la valorisation économique de la conservation des forêts, et plus largement les connaissances liées aux instruments économiques dans les politiques environnementales avaient été mobilisées en 1996 par le nouveau ministre de l'environnement de l'époque, René Castro. Cette stratégie a permis de convaincre de la nécessité de reformuler une politique forestière qui reposait jusqu'ici sur des subventions, dans un contexte où elles étaient stigmatisées par le FMI (Le Coq *et al.*, 2012). Il convient aussi

d'être prudent sur l'attribution du changement à un seul acteur-clé : comme le montre Sabatier, c'est le plus souvent des coalitions d'acteurs qui participent aux changements de politiques, et la notion d'acteur-clé renvoie plutôt à la capacité à gérer de multiples alliances et coalitions pour faire advenir le changement.

34 En troisième lieu, la discussion sur le caractère national ou international des flux d'information a ses limites quand des acteurs internationalisés interviennent dans le jeu national. Il vaut mieux alors raisonner en termes d'articulations et examiner dans quelle mesure la dimension internationale peut constituer des ressources spécifiques pour certains acteurs nationaux. L'analyse du rôle des études et expériences préalables à la mise en place du PPSE, soutenues par la coopération internationale, permet d'illustrer l'étroite imbrication pouvant exister entre les flux d'information domestiques et les flux plus internationalisés, et, pour ces derniers, l'articulation fréquente entre acteurs locaux et acteurs internationaux. On retrouve cette articulation dans le rôle joué par la Banque Mondiale dans les changements du PPSE au long de sa mise en œuvre, en partie aussi lié aux débats académiques sur les PSE (type 6). Mais là encore, il convient de ne pas penser que la Banque Mondiale décide seule des changements : c'est bien avec l'appui de responsables politiques costariciens et d'une partie de l'administration, en général en lien avec des groupes d'intérêts, que les transformations ont pu s'opérer.

35 Ce travail n'a abordé qu'une partie du processus du PPSE (avant 2010), du fait des matériaux analysés. En focalisant notre attention sur l'information et sa diversité, nous n'avons pas détaillé les liens entre cette variable et d'autres variables plus structurelles qui ont certainement joué dans les transformations observées comme le changement de gouvernement ou la renégociation d'un programme de financement externe du PPSE. Il ne s'agissait pas de forger un cadre d'analyse spécifique mais plus simplement de suggérer une manière de prendre en compte de façon plus détaillée les dimensions cognitives au sein d'un processus politique par la distinction des flux d'information qui s'y déploient.

Conclusion

36 Si l'information est un élément important dans les changements de politique publique, notre analyse de l'évolution du PPSE au Costa Rica montre la multiplicité des flux d'information qui peuvent affecter un programme. Si tous ces types de flux jouent un rôle dans les changements observés dans le PPSE, ils n'affectent pas les mêmes éléments du programme, certains affectant les procédures administratives, d'autres affectant des éléments plus organisationnels comme le statut juridique et l'organisation de la gestion du programme, et d'autres enfin des éléments plus stratégiques comme le type d'action financé par le programme (modalité) ou les cibles de ce programme.

37 Les cadres d'analyse existant pour comprendre l'émergence d'une politique publique à travers sa mise à l'agenda (Kingdon, 1995) ou pour comprendre le changement de politique sur la longue période (Sabatier, 2007) intègrent généralement les informations, connaissances et idées comme une variable importante du changement. Mais ces informations et idées n'agissent que dans la mesure où des acteurs-clés, c'est-à-dire des acteurs ayant des capacités d'influencer les décisions, mobilisent ses flux d'information pour affecter la décision. Ces acteurs-clés peuvent soit avoir une légitimité technique (administration), légitimité juridique (CGR) ou une capacité d'influence liée à leur capacité de représentation des intérêts dans le champ politique national (ONG, groupe d'intérêt) ou à leur capacité de financement (bailleurs de fonds). Par ailleurs, notre analyse montre qu'il convient de considérer l'étroite imbrication pouvant parfois exister entre les flux d'information domestiques et les flux plus internationalisés. Cette imbrication est souvent le fait d'interactions entre acteurs nationaux et internationaux où les premiers jouent généralement un rôle clé.

38 La distinction des différents flux d'information permet de mieux analyser le rôle des informations dans les processus de changement d'une politique, ici le PPSE, en mettant en évidence les liens entre type d'information et types de changement soutenus par des acteurs-clés. Il permet de relativiser l'importance des travaux académiques et scientifiques exogènes dans les processus politiques et remet en cause une vision linéaire d'une recherche directement

utile pour la prise de décision. Cette caractérisation et différenciation en matière de types de flux d'information peut s'avérer utile dans des démarches d'appui ou d'accompagnement à la définition et à l'évolution de politique publique, et en particulier pour les dispositifs de PSE.

Bibliographie

Anderson J., 1975, *Public policy-making*, New York, Holt, Rinehart and Winston.

Antona M., Bonin M., 2012, « Généalogie scientifique et mise en politique des services écosystémiques et services environnementaux », *VertigO-la revue électronique en sciences de l'environnement*, vol. 12, n° 3.

Barrantes G., Jiménez Q., Lobo J., Maldonado T., Quesada M., Quesada R., 1999, *Evaluación de los planes de manejo forestal autorizados en el periodo 1997-1999 en la península de Osa. Cumplimiento de normas técnicas, ambientales e impactos sobre el bosque natural. Informe de la fundación Cecropia*, San José, Fundación Cecropia.

Boussaguet L., Jacquot S., Ravin N. (dir.), 2014, *Dictionnaire des politiques publiques*, Presses de Sciences Po, Paris.

Callon M., Lascoumes P., Barthe Y., 2001, *Agir dans un monde incertain*, Paris, Seuil.

Carranza C. F., Aylward B. A., Echeverría J., Tosi J. A., Mejías R., 1996, *Valoracion de los servicios ambientales de los bosques de Costa Rica*, San Jose, Centro Cientifico Tropical, ODA, MINAE.

CCT, WRI, 1991, *La depreciación de los recursos naturales de Costa Rica y su relación con el sistema de cuentas nacionales*. San Jose, Washington, CCT, WRI.

Daniels A. E., Bagstad K., Esposito V., Moulaert A., Rodriguez C. M., 2010, "Understanding the impacts of Costa Rica's PES: Are we asking the right questions?"*, Ecological Economics*, vol. 69, n° 11, p. 2116-2126.

DeLeon P., 1999, "The Stages Approach to the Policy Process", *in* Sabatier P. A. (dir.), *Theories of the Policy Process,* Boulder, San Francisco, Oxford, Westwiew Press, p. 19-32.

Engel S., Pagiola S., Wunder S., 2008, « Designing payments for environmental services in theory and practice: An overview of the issues »*, Ecological Economics*, vol. 65, n° 4, p. 663-674.

Ferraro P. J., 2008, "Asymmetric information and contract design for payments for environmental services"*, Ecological Economics*, vol. 65, n° 4, p. 810-821.

FONAFIFO, 2001, *Informe técnico —ambiental de la evaluación de los proyectos de reforestación y protección*, San José, FONAFIFO.

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

Hrabanski M., Bidaud C., Le Coq J.-F., Méral P., 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.

Jeanneaux P., Aznar O., de Mareschal S., 2012. « Une analyse bibliométrique pour éclairer la mise à l'agenda scientifique des services environnementaux »*, VertigO-la revue électronique en sciences de l'environnement*, vol. 12, n° 3.

Kingdon J. W., 1995, *Agendas, Alternatives and Public Policies*, New York, Longman.

Kübler D., de Maillard J., 2009, *Analyser les politiques publiques*, Grenoble, PUG.

Landell-Mills N., Porras I. T.,2002, *Silver bullet or fools' gold? A global review of markets for forest environmental services and their impact on the poor*, London, IIED.

Laurans Y., Mermet L., 2014, "Ecosystem services economic valuation, decision-support system or advocacy?"*, Ecosystem Services*, vol. 7, p. 98-105.

Le Coq J.-F., Pesche D., Legrand T., Froger G., Saenz-Segura 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 T., Pesche D., Saenz F., 2013, "The Governance of Costa Rica's Programme of Payments for Ecosystem Services: A Stakholder's Perspective", *in* Muradian R., Rival L., *Governing the Provision of Ecosystem Services,* Springer Netherlands, p. 235-255.

Legrand T., 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.

Matulis B. S., 2014, "The economic valuation of nature: A question of justice?", *Ecological Economics*, vol. 104, p. 155-157.

Molina Murillo S. A., Pérez Castillo J. P., Herrera Ugalde M. E., 2014, "Assessment of environmental payments on indigenous territories : The case of Cabecar-Talamanca, Costa Rica", *Ecosystem Services*, vol. 8, p. 35-43.

Muller P., 2000, « L'analyse cognitive des politiques publiques : vers une sociologie politique de l'action publique », *Revue française de science politique*, 50e année, n° 2, p. 189-208.

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*, vol. 69, n° 6, p. 1202-1208.

Pagiola S., Platais. G., 2002, "Market-based Mechanisms for Conservation and Development: The Simple Logic of Payments for Environmental Services", *Environmental Matters-Annual Review,* Washington, World Bank.

Pagiola S., Bishop J., Landell-Mills N., (dir.), 2002, *Selling Forest Environmental Services. Maket-based Mechanisms for Conservation and Development*, London, Earthscan.

Pagiola S., Arcenas a., Platais G., 2005, "Can Payments for Environmental Services Help Reduce Poverty? An Exploration of the Issues and the Evidence to Date from Latin America", *World Development*, vol. 33, n° 2, p. 237-253.

Pagiola S., Platais G., 2007, *Payments for Environmental Services: from theory to practice*, Washington, World Bank.

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

Pattanayak S. K., Wunder S., Ferraro P. J., 2010, "Show me the money: do payments supply environmental services in developing countries?", *Rev Environ Econ Policy, vol.* 4, n° 2, p. 254-274.

Pesche D., Méral P., Hrabanski M., Bonnin M., 2013, "Ecosystem Services and Payments for Environmental Services: Two Sides of the Same Coin?", *in* Muradian R., Rival L. (dir.), *Governing the Provision of Ecosystem Services,* Springer Netherlands, p. 67-86.

Sabatier P. A., Jenkins-Smith H. C., (dir.), 1993, *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach,* Boulder, San Francisco, Oxford, Westwiew Press.

Sabatier P. A., Schlager E., 2000, « Les approches cognitives des politiques publiques : perspectives américaines », *Revue française de science politique*, 50e année, n° 2, p. 209-234.

Sabatier P. A., (dir.), 2007, *Theories of the Policy Process,* Boulder, San Francisco, Oxford, Westwiew Press.

Sattler C., Matzdorf B., 2013, "PES in a nutshell: from definitions and origins to PES in practice – Approaches, design process and innovative aspects", *Ecosystem Services*, vol. 6, p. 2-11.

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.

Weible, C. M., Sabatier P. A., McQueen K., 2009, "Themes and Variations: Taking Stock of the Advocacy Coalition Framework", *Policy Studies Journal, vol.* 37, n° 1, p. 121-40.

Wunder S., 2005, *Payments for environmental services: some nuts and bolts*, Bogor, Indonesia, CIFOR.

Wunder S., Engel S., Pagiola S., 2008, "Taking stock: A comparative analysis of payments for environmental services programs in developed and developing countries", *Ecological Economics*, vol. 65, n° 4, p. 834-852.

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

Zahariadis N., 2007, "Ambiguity, Times and Multiple Streams", *in* Sabatier P. A. (dir.), *Theories of the Policy Process*, Boulder, San Francisco, Oxford, Westview Press, p. 73-93.

Zbinden S., Lee D. R., 2005, "Paying for Environmental Services: An Analysis Of Participation in Costa Rica's PSA Program", *World Development*, vol. 33, n° 2, p. 255–272.

Notes

1 Ce travail a été réalisé en 2011 mais les archives de FONAFIFO n'étaient alors pas très bien organisées et rassemblaient surtout des documents jusqu'à l'année 2007 et de manière plus lacunaire pour les années 2008 à 2010.

2 Trois ans après le démarrage du PPSE en 1997, la Banque Mondiale a financé un programme d'appui au PPSE intitulé "*Ecomarkets*" de 2001 à 2006, suivi d'un second programme intitulé "*Mainstreaming Market based instruments for environmental management project*", appelé aussi Ecomarkets 2, mis en œuvre entre 2007 et 2012.

3 Entretien avec un chargé de mission du FONAFIFO.

4 Entretien avec le responsable des services environnementaux au FONAFIFO

5 Voir la note de bas de page n° 2 pour plus d'informations sur ce programme.

6 Resolución R-CO-41-2006 de la Contraloría General (28 avril 2006).

7 Le financement du PPSE est assuré principalement par le gouvernement, sous forme de reversement de la taxe sur les combustibles (62,5 % du financement du PPSE) et de prêts internationaux contractés par ce dernier (25,5 % du financement du PPSE, principalement le projet Ecomarkets) (Legrand *et al.*, 2013)

8 Sur 2 141 articles, 732 citent au moins une fois le Costa Rica (recherche effectuée le 4 juin 2015 sur la base de données Scopus avec les mots-clés "Payments for environmental service" and "Costa Rica" pour "any fields").

9 Le CCT est une ONG costaricienne à caractère scientifique créée en 1962 et qui a développé de nombreux échanges avec des scientifiques nord-américains.

10 Jaime Etcheverria et Raul Solorzano (CCT), communications personnelles, mai 2011.

11 Cette vision linéaire et « tranchante » de la décision politique a aussi été critiquée en faveur d'une vision plus processuelle, engageant de nombreux acteurs, et fondée sur de nombreux changements, pour certains de petite ampleur (Callon *et al.*, 2001).

Pour citer cet article

Référence électronique

Denis Pesche et Jean-François Le Coq, « Informations et jeux d'acteurs autour d'une politique environnementale : le cas du programme de paiements pour services environnementaux au Costa Rica », *Développement durable et territoires* [En ligne], Vol. 7, n°1 | Avril 2016, mis en ligne le 11 avril 2016, consulté le 14 mai 2016. URL : http://developpementdurable.revues.org/11241 ; DOI : 10.4000/developpementdurable.11241

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

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

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

L'information joue un rôle dans la construction et l'évolution des politiques. Le Programme de paiements pour services environnementaux (PPSE) au Costa Rica a été l'objet d'une production d'informations importante et de natures variées. L'article propose une catégorisation de l'information identifiant six flux d'informations distincts. Parmi ces flux, ceux de nature nationale et/ou gérés au niveau du programme contribuent à des changements mineurs du programme, alors que ceux comportant une dimension internationale, contribuent à des changements plus stratégiques. L'article souligne cependant que les dimensions nationale et internationale sont généralement imbriquées à travers les jeux d'acteurs qui contribuent, par la mobilisation d'informations, à déclencher les changements observés au niveau du PPSE.

Informations and actors' interactions in environmental policy: the case of the Payment for Environmental Services Program

Information plays a role in policy design and implementation. A huge quantity of diverse information has been produced on the Payment for Environmental Services Program (PESP) in Costa Rica. This paper proposes a categorization of the information based on six information flows. Among them, we show that the flow of information produced at national level and/or managed by the program contributes to minor changes. Conversely, information flows with international dimensions, are involved in more strategic changes. The article also highlights the fact that national and international dimensions are generally nested through the interplay of actors who contribute, through the mobilization of information, to trigger the changes observed in the PESP.

Entrées d'index

Mots-clés : paiements pour services environnementaux, coopération internationale, information, instrument de politique, Costa Rica
Keywords : payments for environmental services, international cooperation, information, policy instrument, Costa Rica