

Proposition de Communication
8^{ème} Journées de Recherches en Sciences Sociales
11 et 12 Décembre 2014 à Grenoble

**La dimension internationale dans la genèse nationale du
Programme de Paiement pour Services Environnementaux du Costa Rica :
un compromis entre politique internationale du changement climatique
et politique nationale de production de bois**

Cathelin Cécile

Doctorante en Science Politique

CIRAD – Laboratoire Triangle de Lyon 2 - IEP

cecile.cathelin@cirad.fr

06 87 54 69 80

Résumé

En prenant pour objet le Programme de Paiement pour Services Environnementaux (PPSE) de la politique des forêts privées du Costa Rica, cette communication propose une analyse multi-niveau de la genèse d'un programme de politique publique par des coalitions d'acteurs. Elle cherche à défendre deux idées principales : l'influence mutuelle de processus nationaux et internationaux interconnectés par le biais de coalition multi-niveaux et les traductions nationales par les coalitions de concepts élaborés à l'international.

Mots clef

Paiement pour Services Environnementaux, politique du changement climatique, politique des forêts privées, action publique multi-niveau.

Sigles

CATIE : Centre Agronomique Tropical de Recherche et d'Enseignement

CCT : Centre Scientifique Tropical

JI : Implémentation Conjointe

FUNDECOR : Fondation pour le développement de la Cordillère Volcanique Centrale

OCIC : Organisme d'implémentation conjointe

PAP : Projet d'aires protégées

PFP : Projet de foresterie privée

PPSE : Programme de Paiement pour Services Environnementaux

UNFCCC : Convention Cadre sur le Changement Climatique de l'ONU

Plan

Introduction

I. Le rôle du national dans l'international

1. La politique internationale de lutte contre le changement climatique et le concept de « *joint implementation* »
2. Le rôle actif d'une coalition Costaricienne 'climat' dans les négociations internationales

II. Le rôle de l'international dans le national

1. Des ressources internationales : l'influence de l'économie environnementale et des projets pilotes de la coopération internationale de paiement pour la conservation privée
2. L'intégration du « *joint implementation* » au Costa Rica : la traduction nationale d'un concept international

III. Le PPSE, un compromis entre des coalitions

1. Le PPSE, un outil national de *joint implementation* pour la coalition 'climat'
2. Le PPSE, une compensation et une nouvelle source de légitimité pour les coalitions 'bois'

Conclusion

Introduction

Introduit en 1996 par le biais de la loi forestière, le programme de Paiement pour Services Environnementaux (PPSE) s'inscrit dans la politique des forêts privées du Costa Rica. Il comporte plusieurs instruments dit Paiement pour Services Environnementaux (PSE) rémunérant des propriétaires privés pour différentes pratiques forestières, conservationnistes avec la conservation de la forêt mais aussi productives avec les plantations commerciales, les systèmes agro-forestiers et l'exploitation durable des forêts primaires, en raison de supposés services environnementaux¹ rendus par ces pratiques. Malgré la forte reconnaissance internationale dont bénéficie le programme et une production scientifique conséquente (Wunder, Engel, et Pagiola 2008; Pagiola 2008), l'étude des aspects politiques du PPSE, et en particulier la question de sa mise en politique a largement été délaissée. La plupart des travaux, principalement en économie de l'environnement, ont en effet privilégié les questions d'efficacité et d'impacts économiques, sociaux et environnementaux du programme (Ortiz, Sage, et Borge 2003; Zbinden et Lee 2005; Russo et Candela 2006; Sierra et Russman 2006; Pfaff, Robalino, et Sanchez-Azofeifa 2008; Locatelli, Rojas, et Salinas 2008; Kaimowitz 2008; Arriagada et al. 2009; Cole 2010; Porras 2010; Legrand, Froger, et Le Coq 2011) en contribuant à véhiculer deux paradoxes autour du PPSE que certains travaux ont contribué à souligner mais non à expliquer :

- Le PPSE est présenté comme une « *success story* de la conservation »² alors qu'il comporte également des instruments de soutien à la production de bois (Lansing 2013), à savoir que derrière la vitrine environnementale sont dissimulés des enjeux économiques ;
- Le caractère innovant du PPSE a largement été célébré alors que de nombreux éléments de continuité apparaissent avec les anciennes mesures incitatives de soutien à la filière bois (Le Coq et al. 2012).

Les travaux de Le Coq ont cherché à remédier à cette lacune en mettant principalement en exergue les racines scientifiques et nationales du programme (Le Coq et Méral 2011; Le Coq et al. 2012; Le Coq et al. 2013; Hrabanski et al. 2013). Selon ces travaux, le PPSE résulterait d'une part de l'importation du concept de PSE des sphères scientifiques étatsuniennes par un ministre de l'environnement Costaricien nommé en 1994, spécialiste de l'économie environnementale et connecté à des réseaux internationaux de chercheurs en économie de l'environnement (Le Coq et Méral 2011) et d'autre part de l'influence de groupes d'intérêt forestiers nationaux qui voient dans le PPSE un moyen de renouveler la justification du soutien étatique financier aux activités extractives et productives de la filière bois (Le Coq et al. 2012). Si ces travaux fournissent des clefs de compréhension, ils comportent deux principales limites : d'une part, ils accordent une importance démesurée aux acteurs individuels à travers la figure de l'« entrepreneur de politiques publiques » (Kingdon 2003)

¹ La loi forestière 7575 de 1996 reconnaît quatre types de services environnementaux : la captation du carbone, la protection de la biodiversité, la protection de la ressource hydrique et la beauté scénique.

² González, Cesar. "Modelo de pago por la conservación entre los mas avanzados del mundo. Costa Rica lidera servicios ambientales", La Republica, 25/06/2005

ainsi qu'aux aspects idéologiques³ et cognitifs⁴ des politiques publiques et d'autre part, ils n'intègrent que peu le rôle des processus politiques internationaux dans l'analyse qui n'y figurent qu'en guise de contexte. D'autres travaux mentionnent également que si le Costa Rica a bien mobilisé des concepts forgés à l'international dans le cadre des Conférences sur le changement climatique des Nations Unies, il a toutefois développé son propre programme de PSE de manière antérieure aux débats académiques et politiques internationaux autour des PSE (Rosendal et Schei 2014). Cette communication s'inscrit dans la poursuite de ces travaux et cherche à saisir dans le cadre d'une approche groupale de l'action publique les dimensions internationales dans la genèse nationale du PPSE. Du fait de ses racines internationales, le PPSE constitue un formidable cas d'étude pour comprendre les effets de l'internationalisation sur les instruments d'action publique.

Notre cadre théorique issu de la science politique et notamment de la sociologie de l'action publique s'appuie d'une part sur une approche groupale de l'action publique par des coalitions d'acteurs (Sabatier et Jenkins-Smith 1993; Le Galès et Thatcher 1995; Massardier 2008) et d'autre part sur des éléments théoriques du cadre des *policy transfer studies* (Delpeuch 2008).

Analyser le *policymaking* contemporain ne peut plus être réalisé « en terme de séparation entre l'Etat et la société mais plutôt entre des espaces sociaux autonomes qui incluent des acteurs publics et privés mobilisés par un enjeu » (Massardier 2008, p.137). C'est pourquoi nous privilégions une approche groupale des politiques publiques par les coalitions d'acteurs. Avec l'approche ACF de Sabatier et Jenkins-Smith pour point de départ (1993, 1994), nous avons forgé notre propre approche des coalitions à partir de notre empirie et celle-ci se distingue principalement de l'ACF par deux éléments. D'une part, nous ne considérons pas que le changement s'explique par le remplacement d'une coalition par une autre, provoqué par des facteurs externes (Cashore et Howlett 2007) mais qu'il est conditionné à l'action des coalitions vis à vis de ces facteurs externes, envisagés comme des ressources. D'autre part, à l'inverse de l'ACF selon laquelle plusieurs coalitions luttent ainsi pour la domination d'un sous-système de politiques publiques, nous insistons sur les formes d'alliances et de compromis existant entre les coalitions, sur la base des travaux de Simmel sur les vertus socialisatrices du conflit (1995). Nous définissons une coalition comme un regroupement d'acteurs individuels, publics et/ou privés, qui partagent une même représentation d'un problème de politique publique et des solutions à y apporter et qui agissent en commun pour en orienter le *policymaking*.

Parallèlement, nous privilégions une entrée par le domestique pour analyser les effets de l'internationalisation sur les politiques publiques. Les aspects internationaux ne nous intéressent qu'au regard de leur rôle au niveau national (Dezalay et Garth 2002) puisque notre communication vise à comprendre le rôle des dimensions internationales dans la genèse

³ Comme en atteste cet extrait : « Le changement de gouvernement en 1994 a conduit à une logique de couplage de type doctrinal. En effet, le nouveau gouvernement est relativement plus sensible idéologiquement que le gouvernement sortant aux problématiques environnementales et à l'idée de développement durable » (Le Coq et al. 2012).

⁴ Les explications se centrent sur les idées des acteurs, en négligeant leurs intérêts, leurs parcours professionnels et leur rattachement institutionnel.

nationale du PPSE. L'international est envisagé comme générateur de ressources potentielles⁵ qui peuvent être saisies et mobilisées par des coalitions sur la scène nationale pour accroître leur capacité à influencer le processus de *policymaking* (Dezalay et Garth 2002). Si les ressources internationales sont déterminantes, c'est bien l'ancrage national (Dezalay et Garth 2002) de ces acteurs coalisés qui détermine leur capacité à modeler les politiques. Plutôt que d'envisager l'influence de l'international sur le niveau national à la manière d'une décalcomanie, nous cherchons également à mettre en exergue des processus de réception, d'incorporation et de traduction de l'international par les coalitions d'acteurs nationaux (Lascoumes 1996; Hassenteufel 2008). Nous parlons de processus d'« appropriation », défini comme un ensemble de stratégies plus ou moins conscientes⁶ mises en place par les coalitions d'acteurs qui se traduisent par un double processus d'incorporation cognitive et de réinterprétation stratégique des éléments exogènes⁷. Il s'agit ainsi de comprendre comment les processus internationaux et nationaux sont intimement liés, notamment par le biais de coalitions nationales d'acteurs dotés de ressources internationales et inscrites dans une action multi-niveaux.

Sur la base d'une enquête de terrain⁸, cette communication souligne l'importance des processus d'appropriation par des coalitions nationales d'instruments élaborés à l'international. Elle se divise en trois parties. Nous mettrons tout d'abord en avant le rôle actif d'une coalition 'climat', composée d'acteurs Costariciens aux ressources internationales et socialisés à l'économie environnementale dans la construction de la politique internationale de lutte contre le changement climatique et de ses instruments (I). Nous inverserons ensuite le regard en mettant l'accent sur l'importation au Costa Rica par la coalition 'climat' du concept forgé à l'international de « *joint implementation* », au fondement du PPSE, et sur l'usage stratégique de ressources internationales dans la politique nationale des forêts privées (II). Nous montrerons enfin que la mise en politique du PPSE résulte d'un compromis entre une coalition 'climat' importatrice et des coalitions 'bois' qui s'approprient ce nouvel instrument tout en le modelant en fonction de leurs intérêts et de l'existant, dans une logique de *path dependency* (Pierson 2000) (III).

⁵ De manière non exhaustive, les ressources internationales renvoient à l'obtention et la mobilisation de titres universitaires à l'étranger, de contacts dans des réseaux extranationaux, de notoriété et de crédibilité internationale ou encore à des expertises étrangères.

⁶ Dans la littérature sur les *Policy Transfer Studies*, le processus de traduction est plutôt envisagé comme un mécanisme inconscient, lié à l'absence de connaissances parfaites et complètes sur l'élément à importer alors que dans cette communication, nous parlons de stratégies plus ou moins conscientes.

⁷ L'incorporation cognitive désigne l'intégration plutôt passive d'éléments externes tandis que la réinterprétation stratégique met en avant des processus de reformulation et de recomposition par le biais d'agrégation des intérêts préexistants de la coalition aux éléments exogènes qui deviennent ainsi endogènes.

⁸ Cette communication est issue des résultats d'une enquête de terrain réalisée entre Mars 2012 et Avril 2013 au Costa Rica, dans le cadre d'une thèse CIRAD en science politique initiée en Décembre 2010 et actuellement en cours de rédaction, intitulée : « *Quand la forêt sort du bois*. Fabrique coalisée de la politique des forêts privées au Costa Rica et Programme de Paiement pour Services Environnementaux : la traduction nationale et locale d'un instrument international dans une enclave de pluralisme limité ».

I. Le rôle du national dans l'international

Après avoir expliqué les principaux enjeux des négociations internationales autour du changement climatique durant les années 1990 (1), nous mettrons en exergue le rôle actif joué par une coalition Costaricienne nommée 'climat' dans la promotion internationale du rôle des forêts dans l'atténuation du changement climatique, notamment à travers des instruments spécifiques (2).

1. La politique internationale de lutte contre le changement climatique et le concept de « *joint implementation* »

En 1992, la Conférence des Nations Unies sur l'Environnement et le Développement à Rio de Janeiro est qualifié par certains analystes d'« événement le plus important dans l'histoire du débat forestier » (Singer 2004, p.46). La Convention Cadre sur le Changement Climatique (UNFCCC) issue de cette conférence⁹ prévoit un engagement volontaire des pays industrialisés¹⁰ à ramener leurs émissions de gaz à effet de serre d'ici 2000 au niveau des années 1990. La Convention confère pour la première fois un rôle particulier aux forêts dans la régulation du changement climatique, notamment par leur fonction de « puits de carbone »¹¹ et introduit sur une initiative de la Norvège le concept de « *joint implementation* » (JI)¹² (Dutschke et Michaelowa, 1997 ; FAO, 2001). Il s'agit en fait de mettre en œuvre des politiques et des mesures de manière *conjointe* avec d'autres pays. Des investisseurs des pays développés financent des projets de réduction de gaz à effet de serre dans des pays en voie de développement. En échange, ils obtiendraient des crédits pour la réduction ou la séquestration des émissions de carbone afin de réduire leurs obligations de réduction d'émission dans leur pays d'origine (FAO, 2001). Il peut s'agir de projets dans le domaine des transports, de l'énergie ou encore des ressources naturelles, même si l'inclusion de la forêt dans le JI fait débat au niveau international¹³. Cette approche par la *joint implementation* est justifiée par ses promoteurs grâce à des arguments économiques selon lesquels les couts marginaux de la réduction des émissions ou de la séquestration du carbone seraient plus faibles dans les pays en développement que dans les pays développés (Greenpeace, 1994 ; Dutschke et Michaelowa, 1997 ; FAO, 2001). Le concept de JI semble ainsi s'inscrire dans une logique

⁹ La Conférence donne également naissance à d'autres conventions importantes : la Convention sur la Diversité Biologique (UNCDB) et la Convention de Lutte contre la Désertification (CLD).

¹⁰ Il s'agit des pays listés dans l'annexe 1 de la Convention.

¹¹ L'article 4-1d de la UNCC engage les pays à « encourager la gestion rationnelle et la conservation par leur coopération, et, le cas échéant, le renforcement des puits et réservoirs de tous les gaz à effet de serre (...), notamment les forêts » (UNCC, 1992).

¹² Il s'agit de l'article 4.3 de l'UNFCCC.

¹³ Les pays ont des positions différentes sur cette question en fonction de leurs intérêts propres. Les pays d'Amérique Latine soutiennent plutôt l'inclusion des forêts, avec le Costa Rica, l'Argentine et la Bolivie pour défenseurs les plus virulents. Les Pays-Bas, l'Allemagne et le Royaume-Uni, ainsi que les Etats-Unis et le Canada sont également plutôt en faveur de l'inclusion de la forêt dans les projets de JI. Si les ONG TNC et CI sont plutôt pour, d'autres ONG comme WWF International, Greenpeace ou Les Amis de la Terre ont des positions plutôt incertaines et méfiantes (FAO, 2001).

néolibérale, à travers laquelle l'expertise économique est mobilisée pour résoudre des problèmes de nature environnementale¹⁴.

Suite à la Conférence de Rio, des critiques émergent sur la scène internationale quant au concept de « *joint implementation* »¹⁵ et s'expriment lors de la Conférence des parties (CoP1) à Berlin en 1995. Il y est donc décidé le compromis suivant : l'ouverture d'une « phase pilote » durant laquelle les projets devraient être appelés « *Activities Implemented Jointly* » (AIJ) et les transferts de crédits de carbone ne devraient pas encore être autorisés (Dutschke et Michaelowa, 1997).

En 1997, le Protocole de Kyoto issu de la Conférence des parties de l'UNFCCC, signé par 184 Etats, prévoit un engagement obligatoire de la part de 39 pays développés et d'économies en transition¹⁶ à réduire leurs émissions de gaz à effet de serre d'une moyenne de 5,2% à partir du niveau des années 1990 pour la période 2008-2012. Le Protocole reconnaît également les activités forestières comme des options valides pour réduire la concentration des gaz à effet de serre dans l'atmosphère¹⁷. Enfin, il établit trois types d'instruments fondés sur le marché (MBI), dont le JI ainsi que le mécanisme de développement propre (MDL) et le commerce des émissions internationales (QUELRO) (UNFCCC). Défini dans l'article 6 du protocole, le JI est établi comme un mécanisme qui permet à un pays avec un engagement de réduction ou de limitation d'émission sous le Protocole de Kyoto de gagner des unités de réduction d'émission à travers un projet de réduction d'émission, équivalent en tonne de CO₂, comptabilisé dans les objectifs de Kyoto¹⁸.

Les initiatives pour implémenter ce concept de JI se multiplient en Amérique. Les Etats-Unis établissent en 1994 une stratégie pour le JI nommée « *United-States Initiative for Joint Implementation* » (USIJI) (Kaimowitz 2008). Au niveau régional, les présidents d'Amérique Centrale signent en Octobre 1994 une alliance régionale pour le développement durable nommée ALIDES avec un ambitieux programme d'action, dont l'établissement d'un fond de JI. En Juillet 1995, le Costa Rica ratifie un Accord Centraméricain sur le Changement climatique. On peut alors s'interroger sur le rôle joué par le Costa Rica dans ces négociations internationales.

¹⁴ Le rapport de Brundtland de 1987 qui introduit le concept de « développement durable » fait la promotion de la possible et souhaitable combinaison des objectifs environnementaux et économiques (Rumpala 2003).

¹⁵ Emises principalement par des pays en voie de développement et des ONG écologistes internationales comme Greenpeace, les principales critiques sont les suivantes : le JI serait une tentative pour les pays industrialisés de réduire de manière économiquement rentable leurs engagements de réduction de gaz à effet de serre ; le JI ne remet pas en cause les pratiques très polluantes des pays industrialisés ; les projets de JI risquent d'épuiser les options bon marché de réduire les émissions de gaz à effet de serre et de priver les pays en voie de développement de stratégies peu chères de réduire leur impact sur le climat ; enfin le JI peut décourager les changements structurels dans les pays industrialisés, en réduisant les innovations pour réduire les émissions (Greenpeace 1994, Dutschke et Michaelowa, 1997).

¹⁶ Il s'agit des pays listés dans l'Annexe B du Protocole.

¹⁷ Article 3.3 et 3.4. du Protocole de Kyoto, 1997.

¹⁸ UNFCCC. « Joint Implementation », Consulté sur http://unfccc.int/kyoto_protocol/mechanisms/joint_implementation/items/1674.php

2. Le rôle actif d'une coalition Costaricienne dans les négociations internationales

Au sein de l'ONU, le Costa Rica fait parti du groupe nommé 'G-77 +Chine' qui correspond aux 77 pays les moins développés¹⁹. Une coalition 'climat', composée d'acteurs Costariciens acquis aux postulats de l'économie environnementale et dotés de fortes ressources internationales de part leur formation à l'étranger et leurs expériences professionnelles en lien avec la coopération internationale, joue un rôle prépondérant dans les négociations présentées dans la partie précédente, notamment dans les discussions autour du JI et de la consolidation d'un marché international du carbone²⁰.

Le rôle du Costa Rica semble initialement plutôt limité dans le cadre des négociations de la Conférence de Rio en 1992 en raison de l'impossibilité de constituer une union avec le reste de l'Amérique Centrale (O'Brien 1997)²¹ et des relations très hostiles entre le gouvernement Costaricien de Calderón et les ONG écologistes. Néanmoins, il devient davantage significatif à partir de la CoP1 à Berlin en 1995 et tout à fait déterminant lors des négociations autour de la Conférence de Kyoto. Le facteur de changement réside dans l'accession en 1994 du fait du changement électoral de deux leaders de cette coalition à des hautes fonctions au sein du pouvoir exécutif, notamment à la présidence de la République et au ministère de l'environnement. Ces positions sont des ressources politiques centrales qui vont permettre à la coalition de défendre ses idées et intérêts dans les processus de négociation internationale par le biais notamment de ces deux acteurs.

Président du groupe 'G-77+ Chine' en 1996²² malgré des intérêts un peu différents des autres pays de ce groupe du fait de sa position intermédiaire de « riche pays en développement »²³ et membre du Conseil de Sécurité de l'ONU en 1997 et 1998²⁴, le Costa Rica bénéficie antérieurement à la Conférence de Kyoto d'une position stratégique. Il est qualifié par un expert en économie environnementale et conseiller du gouvernement de l'époque de « pays qui a des contacts suffisants au sein des Nations Unies pour organiser une certaine pression politique »²⁵.

¹⁹ Schram, Alberto. « La agenda de Costa Rica para las negociaciones sobre cambio climático en Kyoto », *Ambientico*, Novembre 1997

²⁰ Ambassade du Costa Rica en France, "Ecologie et développement durable", (in http://www.ambassade-costarica.org/le_costa_rica/Ecologie%20et%20developpement%20durable.html, Consulté le 15 Décembre 2013)

²¹ Le Costa Rica joue toutefois un rôle important dans la Convention Cadre sur la Diversité Biologique et obtient deux bénéfices majeurs : l'attribution du siège du Conseil de la Terre à San José et la conclusion d'un pacte mutuel de développement durable avec les Pays-Bas (O'Brien 1997).

²² Schram, Alberto. « La agenda de Costa Rica para las negociaciones sobre cambio climático en Kyoto », *Ambientico*, Novembre 1997

²³ Le Costa Rica est intéressé par le transfert de technologies et l'établissement d'un marché international formel de permis commerciaux d'émissions de carbone qui bénéficieraient à de nombreux secteurs (forêt, industrie, transport, électricité, biomasse etc.) (Schram, Alberto. « La agenda de Costa Rica para las negociaciones sobre cambio climático en Kyoto », *Ambientico*, Novembre 1997).

²⁴ Schram, Alberto. « La agenda de Costa Rica para las negociaciones sobre cambio climático en Kyoto », *Ambientico*, Novembre 1997. Le Costa Rica a été membre du Conseil de Sécurité de l'ONU à trois reprises : en 1974-1975, 1997-1998 et 2008-2009.

²⁵ Schram, Alberto. « La agenda de Costa Rica para las negociaciones sobre cambio climático en Kyoto », *Ambientico*, Novembre 1997

La coalition 'climat', conformée notamment par le président de la République José Figueres (1994-1998), le ministre de l'environnement René Castro (1994-1998), le directeur de FUNDECOR (voir encadré 1 ci-dessous) Franz Tattenbach mais aussi par des experts en économie environnementale²⁶, participe activement aux négociations autour de la Conférence des Parties de Berlin ainsi qu'aux négociations précédant la Conférence de Kyoto²⁷, comme en témoigne le directeur de FUNDECOR, acteur central dans ces discussions :

*“Si estuve en Nueva York, en una preparatoria que hubo a la de Berlín, yo a la sesión de Berlín no fui, esa me la perdí, o sea no estuve en esas negociaciones, pero si estuve participando en un pre-COP, en New-York, in the UN (...) después si de la COP 2 en adelante si jugo un rol importante. Yo en la COP 2 ya fui designado como el negociador técnico o principal, algo así.”*²⁸

Encadré 1. FUNDECOR

La création de FUNDECOR se fait dans le cadre du projet FORESTA (1989-1996) mené par l'AID et en est l'un des principaux résultats. La fondation est ancrée localement dans la zone de l'Aire de Conservation de la Cordillère Volcanique Centrale (ACCVC), dans la zone nord du Costa Rica et nationalement au niveau de la capitale. Elle a pour principe fondateur la conciliation des principes de protection des ressources naturelles et de développement. Les objectifs qu'elle poursuit sont donc tant productifs à travers la promotion des activités forestières dans les zones buffer des aires protégées (soutien à l'exploitation durable des forêts, aux plantations d'arbres et à l'agroforesterie) que conservacionnistes (soutien et amélioration de la gestion des parcs nationaux dans l'Aire de Conservation de la Cordillère Volcanique Centrale). Fer de lance de la coopération étatsunienne, FUNDECOR participe à la diffusion des idées néolibérales à travers des actions de lobbying dans les espaces décisionnels forestiers, notamment en faveur de la privatisation de la gestion des aires protégées, adaptée au Costa Rica avec le modèle des concessions, ou encore de la conservation privée financée par le marché du carbone.

Sources : USAID, « Forestry and the Environment : Costa Rica Case Study », USAID Evaluation Highlights n°53, April 1996 et Entretien Franz Tattenbach, directeur du FUNDECOR, 1/03/2013

Cette coalition défend la proposition controversée de l'inclusion des forêts dans la politique de mitigation du changement climatique²⁹ et participe à l'élaboration des instruments de JI et de MDL³⁰. Un membre de cette coalition écrit même que le Costa Rica a

²⁶ Par exemple, Alberto Schram est un économiste environnemental hollandais, professeur d'économie dans une université publique du Costa Rica à partir de 1995 et conseiller en politique environnementale internationale du président du Costa Rica José Figueres à partir de 1996 ; Henk Folmer est un spécialiste international en économie environnemental et conseiller des gouvernements du Costa Rica (Schram, Alberto. « La agenda de Costa Rica para las negociaciones sobre cambio climático en Kyoto », Ambientico, Novembre 1997).

²⁷ Ambassade du Costa Rica en France, "Ecologie et développement durable", (in http://www.ambassade-costarica.org/le_costa_rica/Ecologie%20et%20developpement%20durable.html, Consulté le 15 Décembre 2013)

²⁸ Entretien Tattenbach 2

²⁹ "La lutte pour que les forêts naturelles soient envisagées pour la vente de carbone dans le cadre du Protocole de Kyoto a été un succès tico" selon les mots de Carlos Manuel Rodríguez, vice-ministre de l'environnement de 1998 à 2000 et ministre de l'environnement de 2002 à 2006. (Vargas, Alejandra. « Futuro está en venta de servicios ambientales », La Nación, 8/01/2006)

³⁰ Arrieta Arias, Esteban, « Costa Rica sacara ventajas del Protocolo de Kyoto », La Prensa Libre, p.3, 17/2/2005

un rôle « dans le développement conceptuel du mécanisme de développement propre (MDL) »³¹.

Si le national influe sans aucun doute sur le niveau international, l'international est également considéré par ces acteurs de la coalition 'climat' comme une ressource pouvant être accumulée pour être ensuite mobilisée sur la scène nationale (Dezalay et Garth 2002).

II. Le rôle de l'international dans le national

C'est dans un contexte national favorable, à la fois pénétré par l'influence internationale de l'économie environnementale et par des projets pilotes de paiement pour la conservation privée impulsés par la coopération internationale (1) que la coalition climat importe, traduit et outille ces idées internationales de JI au Costa Rica (2).

1. Des ressources internationales : l'influence de l'économie environnementale et des projets pilotes de la coopération internationale de paiement pour la conservation privée

Si l'international a été historiquement une source traditionnelle de financement pour le domaine des ressources naturelles au Costa Rica³², les travaux conduits par Le Coq mettent en avant un processus de pénétration de l'économie environnementale au Costa Rica dans les années 1990, tant dans les sphères académiques que politiques, largement encouragé et financé par des institutions internationales, notamment étatsuniennes, dont les acteurs sont membres de la coalition 'climat'. Ils semblent avoir joué un rôle moteur dans l'importation de l'expertise de l'économie environnementale au Costa Rica, en particulier de l'idée d'un possible financement par le marché du carbone international de projets de préservation de la forêt privée. Cela se traduit sur le plan académique par le financement d'études sur les bénéfices économiques des ressources naturelles³³ ou encore l'organisation de conférence en économie environnementale³⁴ (Le Coq et al. 2012). Sur le plan politique, il passe par le

³¹Tattenbach, F. y Pedroni, L. "Implementación conjunta y desarrollo limpio: la experiencia de Centroamérica", *Manejo Forestal Tropical*, n°11, CATIE, 1999

³² Quelques exemples : la Fondation des parcs nationaux créée en 1979 est chargée de capter des financements privés et internationaux pour le maintien et le développement des parcs ; le programme « debt for nature swap » au début des années 1980 renvoie à une forme d'annulation de la dette du Costa Rica auprès de pays créditeurs en échange de sa conversion en investissements dans la protection de ressources naturelles dans le pays ; la création de l'Institut National de la Biodiversité (INBIO) en 1989 fait du Costa Rica un modèle pour la prospection économique sur la biodiversité, considéré comme le nouvel « or vert » (O'Brien 1997), ce qui conduit certain à parler d'« industrie de la biodiversité » (Chacon, Castro, et Mack 1998) et conduit à la signature d'un accord en 1991 avec une multinationale étatsunienne pharmaceutique³² qui lui accorde le monopole sur des échantillons de biodiversité en échange d'un million de dollars, ce qui critiqué comme une vente des ressources naturelles du pays à l'étranger (Dutschke et Michaelowa 1998).

³³ Entre autres, une évaluation économique de la Réserve de Monteverde réalisée par le Centre Scientifique Tropical (CCT) Costaricien entre 1992 et 1993, avec l'appui du Fond Mondial pour la Nature ; un programme de recherche de 3 ans sur l'économie environnementale et le développement (CREED) est développé par le CCT en 1994 avec la coopération britannique, afin de réaliser une quinzaine d'évaluations économiques de l'environnement au sein du pays (Le Coq et al. 2012).

³⁴ En 1994, l'Université Nationale du Costa Rica à travers son Centre de Recherche sur les Politiques Economiques pour le Développement Durable (CINPE) organise la 3^{ème} conférence internationale d'économie

montage de projets pilotes de paiements pour la conservation privée : il s'agit du projet BOSCOA dans la Péninsule de Osa (Hitz, 1994) et du projet FORESTA dans la zone nord du pays qui sont tous deux financés largement par la coopération étatsunienne. Ce sont autant de moyens qui préparent indirectement la création du PPSE.

Si la coopération internationale joue directement un rôle, l'influence internationale est relayée par un les acteurs Costariciens de la coalition 'climat', spécialisés en économie environnementale et connectés à des réseaux de chercheurs internationaux (Le Coq et al. 2012). Ce réseau scientifique est en lien étroit avec les acteurs politiques et privés en charge des négociations internationales de la politique du changement climatique. Certains acteurs politiques sont multipositionnés (Boltanski 1973) : ils appartiennent à la fois au monde scientifique et au monde politique et utilisent stratégiquement ces différentes ressources, source de pouvoir. Le profil de René Castro, ministre de l'environnement, un membre central de cette coalition, illustre ce processus de légitimation de son action politique par ses ressources scientifiques (voir encadré 2). De même, des acteurs scientifiques jouent un rôle d'expert en économie environnementale en cherchant à conseiller les décideurs politiques³⁵.

2. L'intégration du « *joint implementation* » au Costa Rica : la traduction nationale d'un concept international

A partir de ressources internationales issues des négociations internationales et de la coopération étatsunienne, la coalition 'climat' intègre ces idées de marché du carbone dans le cadre d'une stratégie nationale de développement pour le pays. Cette stratégie consiste à valoriser les efforts environnementaux du Costa Rica afin de capter des ressources de la coopération internationale, et cela dans un contexte de forte réduction de l'aide au développement au milieu des années 1990 du à la fin du conflit Centraméricain qui faisait du Costa Rica une base stratégique pour les Etats-Unis et une cible prioritaire pour l'aide au développement (O'Brien 1997). Le gouvernement élu en 1994 développe ainsi une attitude plus ouverte vis à vis des ONG écologistes (O'Brien 1997)³⁶ et le ministre René Castro organise en Septembre 1994 un forum intitulé « de la forêt à la société » (Le Coq et al. 2012), sorte de traduction politique de la Conférence scientifique d'économie environnementale organisée la même année. Dans le document issu du forum, il est précisé que le Costa Rica doit être un modèle de développement durable afin d'attirer les fonds de la coopération internationale vers les projets environnementaux³⁷.

écologique au Costa Rica, à laquelle participent plus de 1300 chercheurs du monde entier et est co-organisée par Costanza, fondateur et président jusqu'en 1998 de la société internationale d'économie écologique et auteur en 1997 d'un des articles majeurs introduisant et popularisant la notion de services écosystémiques (Costanza et al, 1997).

³⁵ Cf note de page 27.

³⁶ Dès les premiers jours de gouvernement, une réunion est organisée avec le Conseil de la terre, les ONG, les organismes de coopération bilatéraux et internationaux, les ambassadeurs pour discuter avec les nouveaux ministres d'une stratégie de développement durable (O'Brien 1997).

³⁷ « From the Forest to Society: a New Costa Rica Development Model as Part of an Alliance with Nature ».

Encadré 2. Le profil international de René Castro, ministre et spécialiste en économie environnementale

René Castro dispose d'un diplôme d'ingénieur d'une université Costaricienne ainsi que d'un doctorat en économie environnementale issu de la prestigieuse université étatsunienne d'Harvard. Dans le cadre de son parcours universitaire, il est en contact étroit avec le chercheur Theodore Panayotou de l'Université de Harvard, auteur de plusieurs ouvrages sur les instruments économiques pour internaliser les coûts environnementaux (UNEP, 1995). Il assume plusieurs charges publiques comme directeur national du Ministère du Transport et des travaux publics ou président du Conseil de la ville de San José avant d'être nommé Ministre de l'environnement en 1994. Il préside la délégation Costaricienne aux Conventions de l'ONU sur la Biodiversité, le Changement climatique et l'Ozone. Après 1998, il devient consultant international pour les Nations Unies. Parallèlement à ces postes politiques, il est également très actif dans le monde scientifique, académique et de l'expertise. Auteurs de plusieurs ouvrages et publications (1), il enseigne notamment à l'Université d'Harvard et à l'INCAE, prestigieuse école de commerce du Costa Rica fondée en 1964 en partenariat avec l'Université d'Harvard et donne de nombreuses conférences à l'étranger.

(1) Quelques publications de Castro :

Ouvrage

Valoration des services environnementaux de la forêt : le cas du changement climatique

Articles

Castro, R. y Villanueva, A. « Mas de 30 anos de éxito en pago por servicios ambientales (PSA) », Capítulo 16 de De Camino, Ballesteros et Breitling, « Políticas de Recursos Naturales en Centroamérica : Lecciones, Posiciones y Experiencias para el Cambio », 2008.

Chacon, Carlos, Castro, Rolando and Mack, Steve. "Pilot Phase. Joint Implementation Projects in Costa Rica: a Case Study", CDM Case Studies, CIEL, 1997-1998

Articles de presse

Castro, René. "¿Que es ser CO2 neutro?", La Nación, 14/09/2008

Sources : Castro, 1999 ; Le Coq et al. 2012, Invitation à une conférence de René Castro (sans date).

La coalition 'climat' cherche donc à introduire nationalement les instruments du marché international du carbone en construction. Elle joue un rôle leader dans l'implémentation de projets pilotes de JI sous la convention UNFCCC au Costa Rica (Chacon, Castro, et Mack 1998), l'un des premiers pays à jouer un rôle actif dans le développement de JI (Dutschke et Michaelowa 1998), ce qui en fait un laboratoire d'expérimentation inscrit pleinement dans la « phase pilote » décidée à CoP1 à Berlin en 1994. Au départ, des projets de JI se développent, sans avoir recours au terme de PSE³⁸, dans les domaines de l'énergie et de la forêt. Ils sont présentés comme une « recherche d'alternatives de captation de ressources pour la protection environnementale » ou encore comme une « nouvelle option »³⁹. Le nouveau gouvernement fait de la « *joint implementation* » un des axes centraux de sa politique environnementale (Chacon, Castro, et Mack 1998).

³⁸ Salazar, Roxana. "La implementación conjunta", La Republica, p.15A, 10/06/1995

³⁹ Salazar, Roxana. "La implementación conjunta", La Republica, p.15A, 10/06/1995

L'UNFCCC signée en Juin 1992 est ratifiée par l'Assemblée Législative du Costa Rica en Aout 1994⁴⁰. En Septembre 1994, le Costa Rica et les Etats-Unis signent une lettre d'intention qui exprime la volonté d'explorer conjointement le potentiel de développement de projets de JI⁴¹. En Juin 1994, la coalition 'climat', et notamment FUNDECOR, créé au Costa Rica un organisme en charge de mettre en œuvre et de faire la promotion du JI tant au niveau national qu'international: il s'agit de l'« *Oficina de Implementación Conjunta* » (OCIC) (voir encadré 3 ci-dessous). Etabli initialement dans le cadre d'un accord de coopération entre acteurs gouvernementaux et acteurs privés⁴², il est officialisé par un décret présidentiel en Mars 1996⁴³ (Chacon, Castro, et Mack 1998). C'est le directeur de FUNDECOR (voir encadré 1), membre de la coalition des économistes forestiers, qui en devient le directeur. Il témoigne des objectifs initiaux de l'OCIC :

*“Estaba pensando para dos causas : uno, meter toda la economía de Costa Rica en el tema de low emissions, o emissions trading, como quieras. Pero es la misma lógica. Low emission o emissions market. Tanto en energía como en forestal y para también tener una oficina técnica mas fuerte para las negociaciones internacionales (...) si en Berlín o en Ginebra en la COP 2, ya teníamos un cuerpo de economistas, allí no pero ya cuando se formo la OCIC, si. Ya teníamos abogados, economistas. Ya era un cuerpo mas fuerte para negociar. O sea la OCIC tiene el doble rol de negociar a lo interno y construir una posición al interno y construir una posición al externo (...) La OCIC fue muy innovadora en eso, nosotros construíamos consensos a lo interno del país y después llevamos posiciones muy fuertes a las negociaciones internacionales.”*⁴⁴

Encadré 3. L'OCIC, l'organisme clef du JI au Costa Rica

L'OCIC est constitué par le MINAE mais aussi par un « secteur spécialisé et technique non gouvernemental » conformé par le CINDE, agence de promotion des investissements, FUNDECOR et ACOPE, organisme privé producteur d'électricité. FUNDECOR est chargé de développer des inventaires des ressources forestières et un système de comptabilisation du carbone tandis que le CINDE est chargé de l'assistance dans la définition des stratégies de promotion internationale pour attirer des financements internationaux pour les projets de JI (1). Au niveau administratif, l'OCIC est un « organe technico-administratif de déconcentration maximum » (2) qui compte une équipe de sept personnes, dont cinq sont des scientifiques (3).

Sources :

(1) UNFCCC. « Costa Rican Office on Joint Implementation (OCIC), Activities implemented jointly. National Programme. Costa Rica », Consulté sur

http://unfccc.int/kyoto_mechanisms/ajj/activities_implemented_jointly/items/2087.php

(2) Décret No. 25066 du 21 Mars 1996

(3) Dutschke et Michaelowa 1998

⁴⁰ Dans le cadre de la loi n°7414 du 4 Juin 1994.

⁴¹ « Letter of Intention for Sustainable Development, Cooperation, and Joint Implementation of Measures to Avoid Greenhouse Gas Emissions, » Washington, D.C., September 30, 1994.

⁴² Tattenbach, F. y Pedroni, Lucio. "Implementación conjunta y desarrollo limpio: la experiencia de Centroamérica", Manejo Forestal Tropical, n°11, CATIE, 1999

⁴³ Décret No. 25066 du 21 Mars 1996

⁴⁴ Entretien Tattenbach 2

La naissance de l'OCIC témoigne de la stratégie de création de nouveaux acteurs collectifs nationaux favorables aux idées de la coalition 'climat' (Delpeuch 2008). L'OCIC devient rapidement l'autorité nationale pour les politiques de mise en œuvre des projets de JI avec pour objectif d'attirer des investissements étrangers. La présence d'un représentant du CINDE⁴⁵ au sein de l'OCIC (cf encadré 3) indique qu'il s'agit d'une politique économique intersectorielle, qui n'est pas du tout restreinte au domaine forestier mais qui vise également à s'établir dans d'autres domaines comme l'énergie, les transports ou le changement climatique⁴⁶. Toutefois, c'est le domaine forestier qui bénéficie du plus grand nombre de projets et de financements, que ce soit de conservation ou de production.

Deux types de projets sont développés par l'OCIC : les projets privés et les projets nationaux dits « projets parapluie ». Les projets privés regroupent initialement quatre projets, dont deux destinés à l'achat de terre pour la conservation⁴⁷ et deux autres de type productif – KLINKIFIX qui désigne un projet de plantations commerciales de pin dirigé par le CATIE à Turrialba et CARFIX qui renvoie au projet FORESTA de FUNDECOR dans la Vallée Centrale centré sur le développement d'une assistance technique et de subventions économiques à différentes pratiques forestières (régénération, gestion durable, conservation des forêts et plantations). Le projet de CARFIX a eu un impact central en étant le premier projet concret de JI et en influençant la genèse du PPSE, comme le raconte le directeur de FUNDECOR et de la OCIC :

“El proyecto CARFIX tiene mucho que ver de FUNDECOR por supuesto, es donde apareció una propuesta concreta de Costa Rica que forma hacer parte, en la historia de la Naciones Unidas, quizás fue el primer proyecto de joint implementation completo, que tenía todas las posiciones de Costa Rica, parques nacionales, tierras privadas, conservación, manejo, reforestación o sea empaqueto todo el accionar de FUNDECOR. Y eso entonces obviamente la posición de Costa Rica se fue haciendo alrededor de ese proyecto o de la lógica de ese proyecto. René Castro pide apoyo a mi para que lo, el presidente Figueres, para que promueva eso a nivel nacional ya mas grande”⁴⁸.

Les projets « parapluie » au niveau national sont au nombre de deux : le projet des forêts privées (PFP⁴⁹) et le projet des aires protégées (PAP⁵⁰). Le PFP est l'ancêtre du PPSE en ce sens qu'il regroupe des projets de financement des propriétaires privées pour des pratiques forestières productives et conservationnistes. Le PFP inclut des projets de conservation de forêts privées dans le JI malgré l'absence de consensus au niveau international (FAO 2001).

Le financement de ces projets passe soit par des investissements JI, soient par des CTOs, qui sont des unités nationales de gaz à effet de serre séquestré ou réduit, mises en place par le gouvernement du Costa Rica (Chacon, Castro, et Mack 1998). De manière concomitante à la création de l'OCIC, un autre décret crée en 1996 un Fond spécifique

⁴⁵ Le CINDE est un organisme créé par la coopération étatsunienne pour favoriser les investissements et les exportations au Costa Rica. Pour plus de détails, voir (Dabène 1992; Edelman 1999).

⁴⁶ L'article 5 du décret 25066 du 21 Mars 1996 créant l'OCIC précise que l'OCIC peut intervenir dans la politique des transports, de l'énergie, du changement climatique.

⁴⁷ ECOLAND dans le parc Piedras Blancas et BIODIVERSIFIX dans la région de Guanacaste.

⁴⁸ Entretien Tattenbach 2

⁴⁹ PFP : « *Private Forestry Proposal* »

⁵⁰ PAP : « *Protected Areas Proposal* »

national pour la conservation et le développement de puis de gaz à effet de serre, administré par l'OCIC⁵¹. L'OCIC remplit des missions de révision, d'approbation, d'assistance promotionnelle au niveau international et devant le secrétariat de l'UNFCCC et d'évaluation des projets privés de JI (Chacon, Castro, et Mack 1998) ainsi que de développement direct des projets nationaux.

Au Costa Rica, le JI ne semble pas faire l'objet de critiques et apparaît plutôt comme un sujet fortement technicisé, vulgarisé sous le terme de marché du carbone. Seule AECO, une organisation écologiste du Costa Rica⁵² publie un article polémique en Novembre 1997 sur la politique du changement climatique et le JI⁵³ en dénonçant les instruments de marché⁵⁴, les conditions de la mise en œuvre du JI au Costa Rica⁵⁵ et en proposant des solutions alternatives⁵⁶.

Comment est-on passé du concept de JI et du projet « parapluie » de PFP au PPSE ? C'est ce que nous expliquons dans la partie suivante, en montrant que le PPSE résulte d'un compromis entre la coalition 'climat' et des coalitions 'bois' de la politique nationale de production de bois.

III. Le PPSE, un compromis entre des coalitions

L'introduction du PPSE dans la loi forestière de 1996 résulte d'un compromis entre la coalition 'climat', qui importe et traduit au Costa Rica des instruments élaborés internationalement, et des coalitions 'bois', impliqués dans la politique de production de bois dans les forêts privées : l'une en faveur des grands entrepreneurs du bois et l'autre en faveur des petits et moyens paysans forestiers. Ces coalitions 'bois' entrent dans un processus d'appropriation de ces instruments PSE tout en contribuent à les façonner avec pour référence les anciens instruments en faveur de la production du bois, dans une logique néo-

⁵¹ Décret No. 25067 du 21 Mars 1996

⁵² AECO est une organisation écologiste fondée en 1989 et impliquée sur les thématiques forestières qui s'est distinguée par sa lutte contre le projet de gigantesque plantation de mélina de la multinationale étatsunienne de la Ston Forestal au début des années 1990 (Van den Hombergh 1999) et par sa campagne contre les plans de gestion des forêts à la fin des années 1990 (Baltodano).

⁵³ Asociación Ecologista Costarricense - Amigos de la Tierra. "Cambio climático y proyectos de implementación conjunta", Ambientico No. 56, Novembre 1997

⁵⁴ Selon eux, le JI est un moyen pour les pays industrialisés d'éviter de s'engager à des objectifs concrets de réduction d'émissions et d'éviter d'autres types de régulation basée sur les impôts par émission de carbone ; il consacre la prise de contrôle du marché et la réduction des possibilités par les citoyens et les organisations environnementales pour influencer les politiques nationales et étrangères ; il ne respecte pas le principe d'équité globale ; il constitue une menace pour la souveraineté des pays sur les territoires où seront mis en œuvre les projets de JI et comporte des risques environnementaux comme pour les projets de plantations (AECO, 1997).

⁵⁵ Selon AECO, la composition de l'OCIC et du FONAFIFO manque de caractère démocratique ; il n'existe pas de représentation égalitaire des petits propriétaires de forêts, des organisations agricoles, communales et écologistes et il n'est pas justifiable depuis le point de vue économique et environnemental que le PSE plantations soit plus élevé que le PSE forêt (AECO, 1997).

⁵⁶ AECO propose une solution alternative fondée sur des permis restreints à l'échelle nationale pour atteindre un objectif national et sur un espace temps limité dans le cadre d'une institution favorisant la participation démocratique, l'intégration des petits producteurs, l'inclusion de l'objectif de conservation de biodiversité, de développement rural intégral, la séparation de la gestion des fonds de l'administration publique du fait des mécanismes de contrôle insuffisants (AECO, 1997).

institutionnelle de *path dependency* (Pierson 2000), à partir de laquelle les institutions préexistantes contraignent le changement. Si la coalition ‘climat’ introduit le PPSE dans la loi forestière comme une traduction national des instruments de *joint implementation* (1), elle se doit de négocier avec les coalitions ‘bois’ qui s’approprient ces instruments et contribuent à la modeler (2).

	<i>Profil sociologique</i>	<i>Idées-Intérêts pour la forêt</i>	<i>Programme de PP</i>	<i>Appropriation des PSE</i>
Coalition ‘climat’	Acteurs politiques, scientifiques, experts, dirigeants d’ONG Niveau d’étude supérieur, économie environnementale, Formation dans des universités prestigieuses à l’étranger (Etats-Unis)	Forêt : rôle dans la lutte contre le changement climatique	Défense du rôle des forêts dans la mitigation du changement climatique pour capter des financements internationaux	PSE : instrument du JI, porte d’entrée sur le marché du carbone
Coalition ‘bois’	Entrepreneurs, acteurs politiques, fonctionnaires Formation en ingénierie forestière, dans des universités publiques nationales	Forêt : productrice de bois	Défense du soutien financier étatique à la production de bois (plantation, forêt)	PSE : renouvellement du soutien étatique à la production de bois

Tableau 1. La coalition ‘climat’ et les coalitions ‘bois’ : leurs appropriations des PSE

1. Le PPSE, un outil national de *joint implementation* pour la coalition ‘climat

Les processus internationaux des négociations autour des enjeux du changement climatique et nationaux de l’élaboration d’une nouvelle loi forestière sont concomitants et s’influencent respectivement. En 1995, la coalition ‘climat’ se saisit de l’opportunité parlementaire de l’élaboration d’une nouvelle loi forestière pour y intégrer le Programme de PSE, qui opérationnalise au niveau national une forme étatique de projet de JI. La période correspond au niveau international à la « phase pilote » pour les projets de JI décidés à Berlin en 1995 et aux négociations précédant la Conférence de Kyoto⁵⁷. La coalition ‘climat’ envisage le Programme de PSE comme une sorte de mise en législation du projet « parapluie » PFP de l’OCIC. Un ancien acteur de FUNDECOR, directement impliqué dans la mise en législation du PPSE raconte l’introduction du PPSE dans la loi forestière :

“Entonces ya estando en FUNDECOR, en el año 1995, hablamos con Raúl⁵⁸, con Guillermo⁵⁹, hablamos con René, y les dijimos esta es la propuesta legislativa, estamos hablando del año 1995, esta muy en discusión una ley forestal, porque no metemos este

⁵⁷ Voir partie I, a.

⁵⁸ Il s’agit d’un membre de la coalition des grands forestiers.

⁵⁹ Ingénieur forestier, membre de la coopération allemande, il est un membre de la coalition ‘climat’.

concepto, entonces nos dieron libertad para FUNDECOR fuéramos directamente a conversar con el aval del gobierno (...) le propusimos de un esquema modelo de negocios, llamado PSA, donde creíamos que podríamos sacar mucho dinero de la empresa privada de Costa Rica pero también a nivel internacional, cuando se hablaba de “joint implementation” y de vender derechos de carbono (...) El artículo lo redactamos con un abogado que se llamaba Mario Leiba⁶⁰ y mi persona. Se lo dimos a la comisión de diputados (...) que estaba reformando la ley forestal”⁶¹.

Le PPSE renvoie à un processus d'étatisation et de *ticoïsation* du JI. En effet, le PFP et le PPSE ont en commun le financement de pratiques forestières productives et conservationnistes justifié théoriquement par leur rôle rendu dans la régulation du changement climatique à travers la mitigation des gaz à effet de serre. Dans un article d'un quotidien Costaricien, un journaliste écrit : « le marché de carbone est connu localement comme le paiement pour services environnementaux »⁶². Après le PFP, le PPSE incarne ainsi une nouvelle étape de traduction Costaricienne des instruments promus à l'international dans le cadre de la politique de lutte contre le changement climatique de Rio et surtout de Kyoto. Ainsi, lorsque le directeur du FONAFIFO, l'agence étatique mise en place pour administrer les fonds du PPSE, présente le cadre légal du PPPSE, il précise qu'il s'inscrit dans le cadre des décisions de la Conférence de l'ONU sur l'environnement et le développement de 1992⁶³ et inscrit le PPSE dans la politique internationale de lutte contre le changement climatique. Un texte de l'UNFCCC envisage le PPSE comme une initiative étatique dans le cadre de la phase pilote de JI (cf encadré 3). Le fond pour la conservation et le développement des puits de carbone administré par l'OCIC est d'ailleurs transféré au FONAFIFO.

Encadré 3. Le PPSE, une stratégie de JI pour l'UNFCCC

“Through the Forestry Law (N° 7575), published on April, 1996, Costa Rica created the legal framework to proceed with the offsets demand at international level. In article 3, the concept of "payment for environmental service" was defined as a mean to internalize the costs for greenhouse gases (GHG) mitigation (offset, reduction, sequestration, storage and absorption). The others environmental benefits given by the forest and consider by the law are: the protection of the biodiversity, the scenic beauty for the promotion of the ecotourism industry, and the protection of aquifers and watershed for respectively water consumption and electricity generation. In this way, Costa Rica establishes a double contribution to GHG mitigation. In one hand, the State is authorized to internalize the cost of environmental service for GHG mitigation, establishing an effective national financial contribution to the efforts (e.g. reforestation, sustainable management and forest protection) executed by private forest owners to mitigate those gases. On the other hand, the State is authorized to claim the costs of environmental service at international level. This guarantees to the AIJ foreign investors, that the State has enough faculties, within the legal framework, to facilitate the financing and execution of AIJ projects.”

Source : UNFCCC. « Costa Rican Office on Joint Implementation (OCIC), Activities implemented jointly. National Programme. Costa Rica », Consulté sur http://unfccc.int/kyoto_mechanisms/aij/activities_implemented_jointly/items/2087.php

⁶⁰ Juriste, premier président du tribunal administratif environnemental et dernier directeur de la direction de la vie sauvage (DVS).

⁶¹ Entretien Carlos Herrera

⁶² Fonseca, Pablo G. “Mercado de carbono se amplía para el país », La Nación, 30/11/2007

⁶³ Rodriguez, Jorge Mario. “Pago por los servicios ambientales: la experiencia de Costa Rica”, Unasyuva, Vol. 54, n°212, p.31-33, 2003

S'ils ont été conçus tous les deux dans le même espoir de capter des financements issus du marché international du carbone, le PPSE s'institutionnalise comme un programme étatique de subventions forestières, orientés davantage sur les pratiques forestières que sur les services environnementaux, financé principalement par des ressources publiques à travers une taxe sur les hydrocarbures. Cela s'explique par le fait que l'introduction du PPSE ne relève pas seulement d'une initiative de la coalition 'climat' mais bien d'un compromis de la coalition 'climat' avec les coalitions 'bois' qui influencent l'élaboration du programme.

2. Le PPSE, une compensation et une nouvelle source de légitimité pour les coalitions 'bois'

Afin de réussir à intégrer le PPSE dans la loi forestière, la coalition 'climat' se doit de négocier avec les coalitions concernées par cette nouvelle législation, à savoir les coalitions 'bois'. Initialement réticentes du fait de la nature non exclusivement productive des PSE, elles se laissent convaincre de l'intérêt de ces nouveaux instruments pour deux raisons principales. Comme l'ont bien montré les travaux de Le Coq, les coalitions 'bois' voient dans le PPSE un moyen de renouveler et de verdir la légitimité d'un soutien financier étatique à la production de bois, menacé par des accords avec le FMI dans un contexte néolibéral de restriction du budget de l'Etat (Le Coq et al. 2012). Mais aussi et surtout, la loi forestière de 1996 intègre une disposition réglementaire instaurant l'interdiction du changement d'usage des terrains forestiers, ce qui limite les usages productifs des terrains forestiers plus rentables que la production forestière. Le PPSE est donc envisagé comme une forme de compensation à ces limitations foncières (Legrand, Froger, et Le Coq 2011). Un leader de la coalition 'climat' raconte les enjeux des négociations qu'il a menées avec les coalitions 'bois' :

“hay un cambio, el sector forestal lo acepta porque había esa amenaza y acepta diluir su influencia porque ahora hay pagos también por conservación pura, eso es un nuevo sector. (...) si hubo una suerte de circunstancia que se dio allí que favoreció que el sector forestal, se opuso al principio, y después lo acepto, si yo estuve muy metido en las negociaciones, yo negocié con el sector forestal (...) Si tuve muchas reuniones con Leopoldo, con la gente de la Cámara, con el doctor Salazar, sin duda, sin duda, mucho lobbying (...) puede ser con Renzo Céspedes, estaba también Raúl Solórzano tal vez, representando el ministerio tal vez, estaba también Salazar, era presidente de la Cámara, y con la ONF también, ONF y Cámara (...) lo que al sector productivo le preocupa mucho más, es la prohibición al cambio de uso. Eso se establece por primera vez en la ley forestal (...) si vas a prohibir el cambio de uso, tiene que haber un pago, un pago, una compensación, un reconocimiento. (...) no es coincidencia que es la misma ley que prohíbe el cambio de uso que es la ley forestal, que es la ley que crea el incentivo por el no cambio de uso, es el PSA. (...) además no es un incentivo a la producción, es sospensocho para el sector forestal! (rire) (...) No tiene nada que ver con producción, verdad. (...) paso porque hubo la oportunidad como todo en la política. Hay que tener una buena doce de oportunismo sino la legislación no se puede cambiar!”⁶⁴

Si les coalitions 'bois' acceptent la présence d'un instrument forestier conservacionniste au sein du programme, la coalition 'climat' accepte en retour les instruments de soutien à la

⁶⁴ Entretien Tattenbach 2

production, qu'elles requalifient comme des fournisseurs de services environnementaux. C'est la nature du compromis qui donne naissance au PPSE et qui permet sa mise en législation.

Le PPSE fait seulement l'objet de trois articles dans la loi forestière : la reconnaissance des quatre services environnementaux⁶⁵ par la forêt et les plantations (incise k de l'article 3), le rôle du FONAFIFO dans le financement du PPSE (articles 46 et 47) et un système de financement du programme fondé sur l'impôt sur les hydrocarbures (article 71). C'est dans le cadre de la mise en règlement que le PPSE est réellement élaboré techniquement, au sein de commissions au niveau du pouvoir exécutif, en charge du pouvoir réglementaire. Les coalitions 'bois' influencent l'élaboration du dispositif technique du PPSE avec les anciens instruments incitatifs de la politique antérieure des forêts privées, dans une logique de *path dependency* (Pierson 2000). Le PPSE est ainsi construit sur la base de l'existant. C'est en raison de cette influence des coalitions 'bois' que les PSE sont moins des paiements pour services environnementaux que des subventions à des pratiques forestières, héritées des anciennes mesures incitatives. C'est pourquoi l'ensemble des activités forestières y est inclus, à savoir que le PPSE est une juxtaposition d'instruments de soutien à des pratiques forestières de production et de conservation qui fonctionnent ensemble. Aujourd'hui, les acteurs de la coalition 'bois' ont tendance à gommer les racines internationales du PPSE et insistent sur la continuité par les anciennes subventions forestières, en raison d'une part de l'échec du marché du carbone et d'autre part, pour présenter le PPSE comme un programme pionnier d'origine « nationale ».

Conclusion

Le Costa Rica est donc à la fois un pays qui participe à la construction à l'international d'instruments de la politique de lutte contre le changement climatique, qui importe ces instruments au niveau domestique, traduits par un compromis entre des coalitions et qui enfin contribue aujourd'hui à exporter ce « nouvel » instrument *hecho en Costa Rica* à l'international en servant de modèle pour les projets étrangers de PSE. Avec l'exemple d'un instrument importé de l'international, cette communication met bien exergue les processus de traduction et d'appropriation de cet instrument par des coalitions nationales d'acteurs qui contribuent à le modeler en fonction de leurs intérêts propres et participent à le transformer. Le filtre national d'éléments internationaux est donc prépondérant. C'est pourquoi cette communication considère avec retenu les hypothèses d'une internationalisation des politiques publiques.

⁶⁵ Les quatre services environnementaux sont la mitigation des gaz à effet de serre, la protection de la ressource hydrique, la préservation de la biodiversité et la beauté scénique.

Bibliographie

- Arriagada, Rodrigo A., Erin O. Sills, Subhrendu K. Pattanayak, et Paul J. Ferraro. 2009. « Combining Qualitative and Quantitative Methods to Evaluate Participation in Costa Rica's Program of Payments for Environmental Services ». *Journal of Sustainable Forestry* 28 (3-5): 343-67. doi:10.1080/10549810802701192.
- Boltanski, Luc. 1973. « L'espace positionnel, multiplicité des positions institutionnelles et habitus de classe. » *RFSP*, n° 1-14: pp. 3-26.
- Cashore, Benjamin, et Michael Howlett. 2007. « Punctuating Which Equilibrium? Understanding Thermostatic Policy Dynamics in Pacific Northwest Forestry ». *American Journal of Political Science* 51 (3): 532-51. doi:10.1111/j.1540-5907.2007.00266.x.
- Chacon, Carlos, Rolando Castro, et Steve Mack. 1998. « Pilot Phase. Joint Implementation Projects in Costa Rica. A case study ». *CIEL*.
- Cole, Rebecca J. 2010. « Social and environmental impacts of payments for environmental services for agroforestry on small-scale farms in southern Costa Rica ». *International Journal of Sustainable Development & World Ecology* 17 (3): 208-16. doi:10.1080/13504501003729085.
- Dabène, Olivier. 1992. *Juicio a la Democracia*.
- Delpuech, Thierry. 2008. « L'analyse des transferts internationaux de politiques publiques : un état de l'art ». CERI : Sciences Po.
- Dezalay, Yves, et Bryant G. Garth. 2002. *La Mondialisation des guerres de palais. La restructuration du pouvoir d'Etat en Amérique Latine entre notables du droit et « Chicago boys »*. Paris: Seuil.
- Dutschke, Michael, et Axel Michaelowa. 1998. « Joint Implementation as development policy - the case of Costa Rica ». *HWWA Discussion Paper*, n° 49.
- Edelman, Marc. 1999. *Peasants against Globalization: Rural Social Movements in Costa Rica*. Stanford, Calif.: Stanford University Press.
- FAO. 2001. « Plantations and Greenhouse Gas Mitigation: A Short Review ».
- Hassenteufel, Patrick. 2008. *Sociologie politique : l'action publique*. Paris: Armand Colin.
- Hrabanski, Marie, Cécile Bidaud, Jean-François Le Coq, et Philippe Méral. 2013. « Environmental NGOs, policy entrepreneurs of market-based instruments for ecosystem services? A comparison of Costa Rica, Madagascar and France ». *Forest Policy and Economics* 37: 124-32.
- Kaimowitz, D. 2008. « The prospects for Reduced Emissions from Deforestation and Degradation (REDD) in Mesoamerica ». *International Forestry Review* 10 (3).
- Lansing, David M. 2013. « Understanding linkages between ecosystem service payments, forest plantations, and export agriculture ». *Geoforum* 47 (juin): 103-12. doi:10.1016/j.geoforum.2013.03.009.
- Lascombes, Pierre. 1996. « Rendre gouvernable: de la "traduction" au "transcodage". L'analyse du changement dans les réseaux d'action publique. » In *La Gouvernabilité*, 325-38.

Paris: Presses Universitaires de France.

Le Coq, Jean-François, Géraldine Froger, Thomas Legrand, Denis Pesche, et Fernando Saenz. 2013. « Governance in the Costa Rican Payment for Environmental Services Program: a stakeholders' perspective ». In .

Le Coq, Jean-François, et Philippe Méral. 2011. « Transfert de politiques publiques : le cas de la diffusion internationale des mécanismes de Paiements pour Services Environnementaux à travers les exemples Costaricien et Malgache ». In . Strasbourg.

Le Coq, Jean-François, Denis Pesche, Thomas Legrand, Géraldine Froger, et Fernando Saenz Segura. 2012. « La mise en politique des services environnementaux : la genèse du Programme de paiements pour services environnementaux au Costa Rica ». *VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement*, n° Volume 12 numéro 3 (décembre). doi:10.4000/vertigo.12920.

Le Galès, Patrick, et Mark Thatcher. 1995. *Les réseaux de politique publique: débat autour des policy networks*. Paris: Harmattan.

Legrand, Thomas, Géraldine Froger, et Jean-François Le Coq. 2011. « The Efficiency of the Costa Rican Payment for Environmental Services Program under Discussion ».

Locatelli, Bruno, Varinia Rojas, et Zenia Salinas. 2008. « Impacts of payments for environmental services on local development in northern Costa Rica: A fuzzy multi-criteria analysis ». *Forest Policy and Economics* 10: 275-85.

Massardier, Giles. 2008. « Les espaces non pluralistes dans les démocraties contemporaines ». In *Autoritarismes démocratiques. Démocraties autoritaires au XXIe siècle*, La Découverte, 29-56. « Recherches ».

O'Brien, Philip J. 1997. « Global Processes and the Politics of Sustainable Development in Colombia and Costa Rica ». In *Approaches to Sustainable Development*, Richard M. Auty and Katrina Brown. London: Pinter.

Ortiz, Sage, et Borge. 2003. « Impacto del Programa de Pago de Servicios Ambientales en Costa Rica como medio de reducción de la pobreza en los medios rurales ». Unidad Regional de Asistencia Técnica, Publicaciones RUTA.

Pagiola, Stefano. 2008. « Payments for Environmental Services in Costa Rica ». *Ecological Economics* 65: 712-24.

Pfaff, Alexander, Juan Andres Robalino, et G. Arturo Sanchez-Azofeifa. 2008. « Payments for Environmental Services: Empirical analysis for Costa Rica ».

Pierson, Paul. 2000. « Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics ». *The American Political Science Review* 94 (2): 251. doi:10.2307/2586011.

Porrás, Ina. 2010. « Fair and green? Social impacts of payments for environmental services in Costa Rica ». IIED.

Rosendal, G. Kristin, et Peter Joan Schei. 2014. « How may REDDp affect the practical, legal and institutional framework for 'Payment for ecosystem services' in Costa Rica? ». *Ecosystem services*.

Rumpala, Yannick. 2003. « Régulation publique et environnement: questions écologiques, réponses économiques ». Paris; Budapest; Torino: l'Harmattan.

- Russo, R.O., et G. Candela. 2006. « Payment for Environmental Services in Costa Rica : Evaluating Impact and Possibilities ». *Tierra Tropical* 2 (1): 1-13.
- Sabatier, Paul A., et Hank C. Jenkins-Smith. 1993. *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*. Westview Press.
- Sierra, Rodrigo, et Eric Russman. 2006. « On the efficiency of environmental service payments: A forest conservation assessment in the Osa Peninsula, Costa Rica ». *Ecological Economics* 59 (1): 131-41. doi:10.1016/j.ecolecon.2005.10.010.
- Singer, Benjamin. 2004. « Aide bilatérale contre aide multilatérale ? Analyse comparative des politiques de coopérations de l'Allemagne et du Royaume-Uni en matière de forêts tropicales ». *Mondes en développement* 3 (127): 45-60.
- Van den Hombergh, Helena. 1999. *Guerreros del Golfo Dulce. Industria forestal y conflicto en la Península de Osa, Costa Rica*. Departamento Ecuménico de Investigaciones (DEI), San José, Costa Rica.
- Wunder, Sven, Engel, et Stefano Pagiola. 2008. « Taking stock: a comparative analysis of payments for environmental services programs in developed and developing countries ». *Ecological Economics*, n° 65.
- Zbinden, Simon, et David R. Lee. 2005. « Paying for Environmental Services: An Analysis Of Participation in Costa Rica's PSA Program ». *World Development* 33 (2): 255-72.

Annexe 1. Rio, Kyoto et le concept de « Joint Implementation ». Source : Auteure, à partir de FAO, 2001

