

> GRANDES ENTREPRISES AGROALIMENTAIRES,
PSE ET LUTTE CONTRE LA DÉFORESTATION

Mettre les PSE au service de l'agriculture « zéro déforestation »

Alain KARSENTY

Les stratégies de lutte contre la déforestation évoluent. Sous la pression d'ONG environnementales et de consommateurs, des grandes entreprises agroalimentaires s'engagent volontairement à appliquer le principe « zéro déforestation », notamment pour leur production de grandes commodités agricoles (huile de palme, cacao, soja...), responsable d'environ 70 % de la déforestation mondiale. Le concept est toutefois ambigu et sa mise en œuvre difficile.

Les paiements pour services environnementaux (PSE) peuvent contribuer à rendre ces filières effectives. Des PSE tournés vers l'investissement individuel seraient proposés aux producteurs pour les aider à modifier leurs pratiques ; ils seraient financés par les entreprises zéro déforestation. En complément, des PSE collectifs rémunérant la conservation des forêts à l'échelle locale seraient proposés aux communautés ; ils seraient financés en partie par une redevance à assiette large et à faible taux.

La déforestation occupe une place importante dans les agendas environnementaux mondiaux : climat, biodiversité, lutte contre la désertification. Avec une perte brute de couvert forestier annuelle dans les pays tropicaux de près de 10 millions d'hectares (Global Forest Watch, 2015), la déforestation reste à des niveaux très élevés. Si le changement d'usage des terres ne représente plus que 10 % environ des émissions annuelles anthropiques de gaz à effet de serre, c'est que les émissions issues de sources fossiles

continuent de croître, alors que les taux de déboisement ont peu évolué à l'échelle mondiale ces dix dernières années.

Plus de 80 % des terres déboisées le sont pour un usage agricole. L'agriculture industrielle compte pour deux tiers de la déforestation en Amérique latine et pour un tiers en Afrique. Outre leur responsabilité directe, les firmes sont également impliquées dans la déforestation due aux petits producteurs. En effet, elles encadrent la diversification des productions vers des cultures

perspective

Avec *Perspective*, le Cirad propose un espace d'expression de nouvelles pistes de réflexion et d'action, fondées sur des travaux de recherche et sur l'expertise, sans pour autant présenter une position institutionnelle.

> Les engagements zéro déforestation des firmes deviennent un nouveau support de mobilisation.

• pérennes (palmier à huile, cacao) *via* la contractualisation ou le suivi des producteurs par le biais des coopératives qui les approvisionnent.

Des engagements volontaires des firmes...

• Depuis plusieurs années et surtout depuis 2010, des grandes firmes transnationales de l'agroalimentaire, notamment d'huile de palme, critiquées par des organisations de défense de l'environnement, ont été incitées à bannir de leurs chaînes d'approvisionnement les productions issues de la déforestation. Elles ont joué un rôle majeur dans la Déclaration de New York sur les forêts, lors du Sommet de l'Onu sur le climat de 2014. Des groupements d'entreprises – le Consumer Goods Forum (soja) et la Tropical Forest Alliance (huile de palme) – ont participé à l'organisation. Plusieurs entreprises, aux côtés de chefs d'État et de gouvernement, se sont engagées à réduire de moitié la perte de forêts naturelles dans le monde en 2020 et à y mettre fin en 2030. Et une vingtaine de firmes ont promis de s'approvisionner en huile de palme produite sans déforestation, comme l'Indonésien Wilmar, l'un des premiers producteurs mondiaux. Enfin des États – Indonésie, Côte d'Ivoire – se sont engagés à soutenir les efforts des entreprises pour parvenir à bannir des chaînes d'approvisionnement des produits agricoles issus de la déforestation.

• Les engagements zéro déforestation des firmes deviennent un nouveau support de mobilisation, alors que les espoirs engendrés par Redd+ (Réduction des émissions liées à la déforestation et la dégradation des forêts dans les pays en développement) tendent à se dissiper.

... difficiles à mettre en œuvre

• Néanmoins ces engagements volontaires sont difficiles à concrétiser et à vérifier, surtout quand les filières d'approvisionnement sont constituées de nombreux petits producteurs.

• Tout d'abord, la notion de zéro déforestation reste ambiguë. Elle implique de s'accorder sur la définition d'une forêt, notamment sur le seuil minimal de couvert forestier par unité de surface et sur la hauteur des arbres. La déforestation est elle-même sujette à plusieurs définitions. Pour la FAO, une terre déboisée n'est pas comptée comme déforestation tant qu'elle n'a pas changé d'affectation, tandis que pour le Global Forest Watch, il s'agit de déforestation. Il faut ensuite distinguer zéro déforestation brute et nette : comptabiliser en net permet de compenser le déboisement d'une zone par un reboisement

ailleurs, même si la nature des forêts perdues et plantées est différente, notamment en termes de biodiversité. Les firmes ayant adopté le zéro déforestation restent floues sur ces aspects.

Ensuite, comment garantir aux consommateurs que les produits qu'ils achètent sont zéro déforestation, si les productions ne peuvent pas être tracées avec précision depuis la parcelle d'origine en l'absence de cadastre fiable ? La clarification des droits fonciers et la mise en place d'un système d'information foncière géo référencé en milieu rural constituent donc des prérequis.

De plus, les objectifs zéro déforestation imposés par les firmes sont parfois trop contraignants pour les petits producteurs. En témoigne la démarche d'organisations de producteurs en Indonésie et en Malaisie : elles ont demandé aux firmes d'huile de palme de renoncer à leurs engagements et d'adopter des objectifs moins contraignants, au motif que les petits producteurs ne pourraient pas se conformer à de telles exigences. Sans appuis renforcés et dans la durée aux petits producteurs pour qu'ils soient en mesure de répondre aux demandes des firmes, l'engagement zéro déforestation semble compromis.

Enfin, il serait illusoire de penser que les firmes, même si elles sont en mesure de garantir l'effectivité de leurs engagements, parviennent à inverser les dynamiques de déforestation et de dégradation en cours. En effet, sur un territoire, les facteurs de déforestation et, plus généralement, de dégradation environnementale sont nombreux et la maîtrise d'un seul facteur peut laisser la place au développement d'un autre. La maîtrise des conditions de production des agriculteurs dans une filière ne signifie pas que soient maîtrisés tous les moteurs de la dégradation – autres productions agricoles ou pastorales, fabrication de charbon de bois, collecte de bois de service ou de bois d'œuvre. En d'autres termes, une approche zéro déforestation d'une ou de plusieurs filières organisées peut s'accompagner d'une poursuite de la dégradation environnementale d'un territoire. Il est donc nécessaire de travailler non seulement sur les filières, avec les firmes et les producteurs, mais aussi sur les territoires, avec les communautés sur leurs terroirs.

Les PSE, des outils pour l'action publique

Comment dépasser ces limites ? Les paiements pour services environnementaux (PSE) peuvent constituer un instrument pour découpler développement agricole et déforestation, dans la mesure où ils fournissent une incitation directe au changement de pratiques ou à la conservation.

> Sans appui aux petits producteurs pour qu'ils respectent les objectifs zéro déforestation, les résultats ne seront pas au rendez-vous.

> Travailler sur les filières, avec les firmes et les producteurs, mais aussi sur les territoires, avec les communautés.

> Combiner PSE d'investissement et PSE d'incitations directes à la conservation.

Les PSE sont des contrats écrits, individuels ou collectifs, volontaires et conditionnels (le paiement n'est effectué que tant que les engagements prévus dans le contrat sont respectés). La plupart des PSE rémunèrent des personnes pour un certain usage des terres, c'est-à-dire un service environnemental rendu par les usagers, usage ou service que l'on associe à la quantité et à la qualité d'un service écologique fourni par la nature. La distinction entre les PSE d'investissement (*assets building*) et les PSE de restriction de droits d'usage (*land use restricting*) est bien établie. Les PSE individuels rémunèrent des personnes pour un certain usage des terres, c'est-à-dire un service environnemental rendu. Les PSE collectifs rémunèrent des communautés pour conserver les écosystèmes de leur territoire dans la durée.

Combiner ces deux types de PSE permettrait de dépasser les limites évoquées : les PSE d'investissement accompagneraient les petits producteurs dans l'adoption de pratiques agro-écologiques ; les PSE collectifs financeraient les communautés pour conserver leur territoire.

Comme évoqué plus haut, les firmes ne pourront tenir leurs engagements que si les petits producteurs mettent en place des pratiques agro-sylvopastorales écologiquement intensives, ce qui leur permettra aussi d'accroître leurs revenus et de ne pas empiéter sur les écosystèmes naturels encore disponibles. Cela suppose un accompagnement financier pour promouvoir les innovations, inciter les usagers du foncier à planter des arbres, des haies ou à restaurer des zones dégradées. La rémunération pourra se baser sur le coût du travail investi (salaire minimum agricole, par exemple), même si des rémunérations variables selon les espèces plantées ou les lieux de ces opérations sont possibles.

Ces PSE d'investissement permettront de piloter l'évolution des pratiques agro-sylvopastorales et contribueront à accroître la résilience des systèmes agraires face aux modifications du climat et des conditions de l'environnement, en aidant à diversifier les cultures et les activités et en soutenant la réintroduction des arbres dans les monocultures (par exemple faire de l'agroforesterie pour produire également du cacao sous ombrage).

> Associer les financements internationaux publics et privés avec un socle de financement national.

En complément, des PSE collectifs seront mis en œuvre à l'échelle locale pour restreindre certains droits d'usage : en échange d'une rémunération récurrente, les usagers renonceront à exercer certains de leurs droits, réels ou jugés légitimes localement. Sera ainsi créée une dynamique collective soutenant des engagements

pour un usage du territoire, pour la construction d'un territoire durable ou zéro déforestation selon le cas. Afin de décider où localiser les nouvelles plantations de pérennes, un zonage participatif des territoires pourra être élaboré. Il pourra s'appuyer sur deux indicateurs : la HCV (High Conservation Value), qui distingue les forêts selon des critères tels que la biodiversité ou le rôle socio-culturel ; le HCS (High Carbon Stock), qui différencie les forêts qui, même perturbées, fournissent encore des services écosystémiques, des forêts fortement dégradées qui pourront être converties en plantations agricoles.

Par ailleurs, des indicateurs de la qualité environnementale du territoire seront discutés avec les populations. Le PSE pourra aider à financer des améliorations de la qualité environnementale qui dépendent d'actions collectives – par exemple la délimitation des terroirs villageois par des plantations collectives d'arbres – et à fournir des avantages collectifs (sécurité foncière par le bornage ou le cadastrage des parcelles individuelles, adduction d'eau potable, centres de stockage, routes rurales, écoles, dispensaires, etc.), en les conditionnant au maintien ou à l'amélioration de la qualité environnementale mesurée et constatée conjointement.

Combiner PSE individuels d'investissement et PSE collectifs de restriction des droits d'usage créerait une solidarité obligée (et nécessaire sur le plan de l'efficacité) pour assurer la conservation. L'affirmation du caractère conditionnel et lié des paiements (en cas de rupture du contrat collectif de conservation, les contrats individuels subiront le même sort) contribuerait à limiter les risques de comportements opportunistes en faisant jouer la pression sociale.

La mise en place d'un tel système suppose une forte implication publique, par exemple pour identifier et cartographier les parcelles individuelles sur lesquelles les paysans rempliront leurs obligations contractuelles. La démarche suivie pourrait être celle des plans fonciers ruraux (information cadastrale géo-référencée, avec identification des parcelles et des ayants droit, indication de la nature exacte des droits individuels et collectifs).

Innover pour financer

Comment financer un tel dispositif ? Pour que leur engagement zéro déforestation soit effectif, les entreprises devront accompagner les agriculteurs familiaux sous contrat afin qu'ils respectent le cahier des charges convenu, ce qui passe par une contribution pour financer leur formation et des investissements de base (pépinières, etc.).

Quelques mots sur...

ALAIN KARSENTY est socio-économiste et chercheur au Cirad, UR B&Sef (Biens et services des écosystèmes forestiers tropicaux www.cirad.fr/ur/bsef).

Il travaille sur les instruments des politiques publiques pour l'environnement dans les pays en développement en particulier en Afrique.

alain.karsenty@cirad.fr

• Toutefois, des investissements publics élevés sont aussi nécessaires. Si des financements internationaux au titre de la lutte contre les changements climatiques ou de l'aide au développement peuvent être mobilisés, un socle de financement national mettra ce programme à l'abri des aléas des financements internationaux.

• Pour assurer des ressources financières suffisantes et pérennes, il est possible d'utiliser un mécanisme de redevances à très large assiette et très faible taux affectées au programme PSE. Il ne s'agit pas d'une fiscalité écologique (dont le principe est de taxer la pollution afin de la faire diminuer), mais d'une fiscalité de rendement dont le produit est affecté au financement d'un bien public : l'amélioration de la qualité environnementale des territoires ruraux (en réintroduisant des arbres dans les systèmes de culture).

• Une large assiette signifie que les redevances devront être déployées sur le plus de supports possibles, pour autant que ce soit socialement et donc politiquement faisable. C'est à cette condition que les taux de redevance pourront être suffisamment faibles pour être peu sensibles. En effet, contrairement à une écotaxe, l'objectif de ce type de redevance n'est pas de faire diminuer la consommation du support de la redevance (ni non plus de l'accroître), car cela diminuerait son rendement et mettrait en péril le financement du programme de PSE. Plusieurs supports sont possibles : les unités téléphoniques (légère augmentation du coût de la seconde d'appel) ; les boissons distribuées en bouteille (bière, autres alcools, boissons sucrées, eau minérale...) ; les paris sportifs, loto et loteries (prélèvement sur les mises et les billets) ; les vignettes automobiles (majoration affectée au programme PSE) ; l'eau distribuée par les réseaux publics (idem) ; le

carburant distribué dans les stations-service (idem). Les entreprises et distributeurs seraient de simples collecteurs de redevances, ces dernières étant fixées par l'administration et étant appliquées de manière générale et uniforme. Les consommateurs finaux supporteront la redevance, comme pour la TVA, afin que l'introduction de la redevance ne fausse pas la concurrence des entreprises sur les différents marchés.

Un tel système pourrait bientôt voir le jour en Côte d'Ivoire. Ce pays bâtit sa stratégie nationale Redd+ autour du découplage du développement agricole et de la déforestation. Dans un premier temps seront mis en place des dispositifs pilote de PSE dans certains bassins d'approvisionnement des firmes, afin de nouer des coopérations avec le secteur privé et expérimenter les différents aspects des dispositifs de PSE. Ces enseignements de projets pilote serviront à tester plusieurs composantes et manières de faire, à en tirer les enseignements avant de proposer un programme national. Un tel changement d'échelle nécessitera l'émergence d'un opérateur national de référence avec des personnels formés dans le cadre des dispositifs pilote. Les firmes devront confirmer leurs engagements zéro déforestation et participer au financement des PSE d'investissement. Et il faudra que le gouvernement concrétise ses engagements en faveur de l'environnement en introduisant des redevances affectées au programme national de PSE. Ceci renforcerait la crédibilité des politiques visant à promouvoir une économie verte, crédibilité qui devrait être le fondement de soutiens financiers importants et soutenus des partenaires au développement et des institutions spécialisées comme le Fonds vert pour le climat. <



perspective

Directeur de la publication : Patrick Caron, directeur général délégué à la recherche et à la stratégie

Coordination : Corinne Cohen, délégation à l'information scientifique et technique

Conception graphique/réalisation : Patricia Doucet, délégation à la communication

Diffusion : Christiane Jacquet, délégation à la communication

Courriel : perspective@cirad.fr

www.cirad.fr/publications-ressources/edition/perspective-policy-brief

ISSN-L 2275-9131

Ce *Perspective* est issu de travaux de recherche conduits dans le cadre du projet Psmix, financé par l'Agence nationale de la recherche (<http://psmix.cirad.fr/>) et de l'expertise conduite par le Cirad en Côte d'Ivoire en 2015, financée par l'Onu-Redd et la Facilité Redd+ de l'Union européenne (EFI, Institut forestier européen).

Les travaux de recherche ont notamment donné lieu à la publication suivante :

EN SAVOIR PLUS

• Boucher D.H., 2015. The REDD/Carbon Market Offsets Debate: Big Argument, Small Potatoes. *Journal of Sustainable Forestry*, 34: 6-7, 547-558.

• Butler R. A., Laurance W. F., 2008. New strategies for conserving tropical forests. *Trends in Ecology and Evolution* 23 (9): 469-472. <https://repository.si.edu/handle/10088/11800>

Karsenty A., Ezzine de Blas D., 2014. « Du mésusage des métaphores : les paiements pour services environnementaux sont-ils des instruments de marchandisation de la nature ? » In : *L'instrumentation de l'action publique. Controverses, résistances, effets*. Presses de Sciences Po (éds : Charlotte Halpern, Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès).

<http://pfbp-cbfp.org/actualites/items/pes-karsenty-fr.html>

Lavigne Delville Ph., 2010. « Conceptions des droits fonciers, récits de politiques publiques et controverses. Les Plans fonciers ruraux en Afrique de l'Ouest ». In : Colin J.-Ph., P.-Y. Le Meur, E. Léonard (éds.). *Les politiques d'enregistrement des droits fonciers. Du cadre légal aux pratiques locales*. Karthala, p. 69-103.