

La mise en politique des services environnementaux : la genèse du Programme de paiements pour services environnementaux au Costa Rica

Jean-François Le Coq, Denis Pesche, Thomas Legrand, Géraldine Froger and Fernando Saenz Segura

Volume 12, Number 3, December 2012

Émergence et mise en politique des services environnementaux et écosystémiques

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/1022680ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Université du Québec à Montréal
Éditions en environnement VertigO

ISSN

1492-8442 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this article

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*, 12(3).

Article abstract

During the last decade, the notions of environmental services and ecosystem services (ES) experienced a rapid development of attention from scholars and development actors. These notions have been mobilized to develop new instruments to face environmental problems such as deforestation: the Payments for Environmental Services (PES). Nevertheless, the integration of these concepts in public policy is still limited. In this regard, Costa Rica is considered as a pioneer since it has integrated the ES notion in its forest law since 1996, setting the ground for the implementation of the national Program of PES (PPES). Although the nature and efficiency of the PPES has been largely discussed, the policy process has been poorly documented. In this article, we aim at understanding how and why the concept of ES, then poorly known at international level, was integrated at this specific moment in the Costa Rican forestry law #7575. Based on a review of existing documents and interviews of actors involved directly or indirectly in the policy process, we analyze the formulation and adoption of the forestry law #7575. We show that the introduction of the notion of ES resulted from an original policy windows, which derived from 4 factors: 1) the pre-existence of an identified problem of deforestation, 2) the existence, for more than two decades, of instruments supporting forestry sector and of interest groups structured in the forestry sector, 3) the development of flows of ideas inside Costa Rican elites inserted in international networks, 4) the presence of policy entrepreneurs that were able to take advantage of the national and international context to build a compromise leading to the new Costa Rican forestry policy.



Jean-François Le Coq, Denis Pesche, Thomas Legrand, Géraldine Froger
et Fernando Saenz Segura

La mise en politique des services environnementaux : la genèse du Programme de paiements pour services environnementaux au Costa Rica

Introduction

- 1 Les notions de services écosystémiques et de services environnementaux (SE) connaissent un grand essor tant dans les sphères académiques internationales que dans les interventions et actions publiques environnementales (Rapidel et al., 2011). Elles ont également donné lieu à de nombreuses expérimentations d'instruments d'action publique rangés dans la catégorie générale des systèmes de Paiements pour Services Environnementaux (PSE) (Wunder et al., 2008; Wunder, 2005). Ces instruments, considérés comme des alternatives aux approches traditionnelles de *Commande et contrôle*¹ ou des *Programmes de conservation et de développement intégrés*², suscitent, depuis la fin des années 1990, de nombreux débats au sujet de leur efficacité, leur efficience et leur impact sur la pauvreté (Wunder et al., 2008 ; Wunder, 2005). Par ailleurs, alors que ce type d'instrument a été tout d'abord analysé comme un mécanisme marchand, plus récemment, de nouveaux travaux ont souligné l'importance des institutions pour leur analyse (Muradian et al., 2010; Vatn, 2010).
- 2 En terme d'intégration de la notion de SE dans des politiques publiques, le Costa Rica fait figure de pionnier pour avoir, dès 1996, introduit cette notion dans le cadre de sa 4^e loi forestière (n° 7575) et jeté les bases d'un Programme national de Paiements pour Services Environnementaux (PPSE) qui s'est maintenu jusqu'à nos jours (Pagiola, 2008). Du fait de son caractère pionnier, l'expérience du PPSE costaricien a fait l'objet de nombreuses analyses soulignant son caractère novateur ou discutant ses effets (Chomitz et al., 1998; Camacho et al., 2000; Castro et al., 2000; Miranda et al., 2003; Zbinden et al., 2005; Fonafifo, 2005; Locatelli et al. ; 2008; Daniels et al., 2010; Legrand et al., 2011). Néanmoins, la littérature s'est peu penchée sur le processus qui a conduit à l'émergence de ce nouveau programme. Certains auteurs expliquent l'émergence du PPSE d'une façon générale comme une innovation sociale et institutionnelle résultant d'un processus d'apprentissage collectif (Segura, 2003). D'autres ont montré la continuité de ce programme avec les instruments préexistants et considèrent le PPSE comme un simple changement d'argumentation des appuis aux politiques forestières et des mécanismes de financement (Pagiola, 2008).
- 3 L'objet de cet article est de comprendre les conditions de la mise sur agenda du concept de SE par sa traduction en terme d'instrument de politique publique au Costa Rica. Nous chercherons en particulier à répondre aux questions suivantes : comment et pourquoi le concept de SE, encore peu connu internationalement, a-t-il été, à cette période donnée, introduit dans la politique forestière au Costa Rica?
- 4 Nous inspirant directement du cadre d'analyse des « courants multiples » de Kingdon (2003), notre principale hypothèse est que la mise sur agenda de la notion de SE résulte de la combinaison de différents facteurs internes et externes qui ont conduit à la mise en place au Costa Rica d'une « fenêtre politique » au milieu des années 90 et qui a été saisie, mais aussi en partie créée, par des décideurs de l'époque.
- 5 Après avoir précisé notre cadre d'analyse, nous présenterons les résultats qui permettent de comprendre la mise sur agenda de la notion de SE et son intégration dans l'instrument d'action publique qu'est le PPSE. Pour cela, nous mettrons en perspective la temporalité longue des politiques forestières du Costa Rica et analyserons la façon dont des éléments résultants de cette histoire ont pu se combiner avec quelques facteurs clés, à un moment donné, pour

entraîner l'ouverture d'une fenêtre politique, débouchant sur la formulation puis l'adoption d'une nouvelle loi forestière et de son instrument phare, le PPSE.

Cadre d'analyse et méthode

Analyser le changement de politique par la mise sur agenda

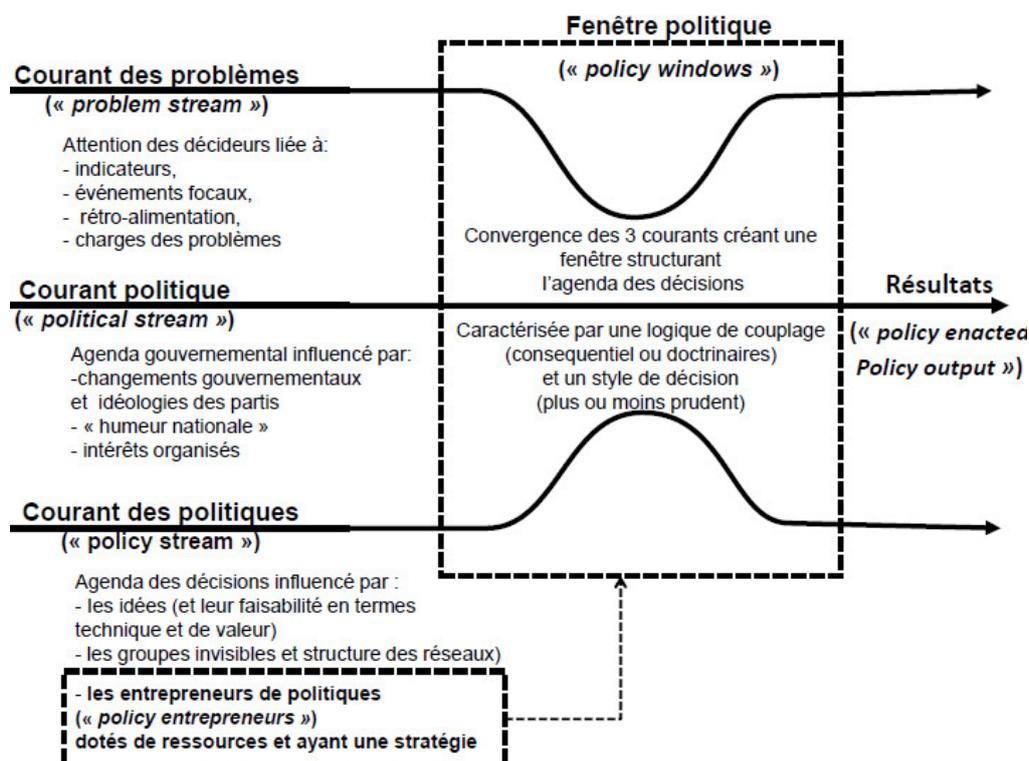
- 6 Pour analyser l'émergence d'une politique publique, deux grandes approches ont été développées : l'approche séquentielle et l'approche cognitive (Hassenteufel, 2008). La première, développée dans les années 60, considère le processus politique comme une succession de séquences (Anderson, 1975; Lasswell, 1956). Ainsi, suivant la proposition d'Anderson (1975), le processus politique peut être divisé en 5 séquences (1) la « *policy agenda* » ou la mise sur agenda, qui consiste en l'identification du problème à résoudre et sa prise en compte par l'Etat, (2) la « *policy formulation* » qui correspond à la phase d'élaboration d'une solution au problème identifié, (3) la « *policy adoption* » qui marque le moment de la décision d'une solution par les pouvoirs publics, concrétisée par l'adoption d'une loi ou d'un programme d'action, (4) la « *policy implementation* », consistant en la mise en œuvre du programme d'action décidé, et (5) la « *policy evaluation* », phase au cours de laquelle les résultats de la politique sont évalués. Cette approche, utilisée comme modèle analytique, a fait l'objet de nombreuses critiques : une difficulté à identifier les séquences, caractère linéaire du modèle, le manque de causalité du modèle et donc son faible pouvoir explicatif, un biais légaliste et « top-down », ainsi qu'une simplification du modèle par rapport à la réalité de la prise de décision (Sabatier, 2007). Cette vision séquentielle reste toutefois utile, même pour ceux qui la critiquent, pour décrire à grands traits les processus politiques. Sans pour autant adopter ce modèle séquentiel comme grille d'analyse, nous utiliserons néanmoins cette terminologie dans une optique essentiellement descriptive pour nous concentrer sur les trois premières séquences qui correspondent à la mise sur agenda du problème, la formulation et l'adoption de la politique. Dans notre cas, la politique analysée est la loi forestière n° 7575 de 1996 qui a introduit la notion de SE et instauré un nouvel instrument : le PPSE.

Le cadre d'analyse des courants multiples

- 7 Pour comprendre les processus d'intégration de la notion de SE dans la politique forestière costaricienne, nous mobiliserons un cadre analytique proche du courant des approches cognitives, qui prend en compte le rôle des idées et des concepts dans les politiques publiques ainsi que celui des acteurs qui participent au processus politique (Hassenteufel, 2008; Sabatier, 2007). Parmi les nombreux cadres analytiques réunis dans ce courant composite³, nous mobiliserons en particulier le cadre des courants multiples, « *multiple streams framework* » (Kingdon, 2003 ; Zhariadis, 2007 ; Zhariadis, 1999) qui propose un modèle explicatif focalisé sur les phases de mise sur agenda puis de décision publique.
- 8 Selon ce cadre d'analyse de Kingdon, la prise en compte d'un problème puis l'adoption d'une politique pour le traiter s'explique par la convergence de trois courants : 1) le courant des problèmes qui est constitué par l'ensemble des problèmes et questions soulevés 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'intérêts, l'organisation politique, les échéances électorales majeures... ; et 3) le courant des politiques (*policy*) qui peut être symbolisé comme un ensemble assez désordonné d'idées, de recettes, d'instruments de politique, plus ou moins déjà éprouvés⁴, parmi lesquels les décideurs politiques sélectionnent les idées qui deviendront des politiques (figure 1).
- 9 Selon Kingdon, ces trois courants évoluent dans le temps de manière relativement indépendante et on peut expliquer certaines politiques par leur conjonction, à un moment précis, créant alors 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 (Kingdon, 2003) et/ou qui se saisissent de cette fenêtre politique pour faire adopter leur solution (Zahariadis, 2007).

- 10 Ce cadre d'analyse combine une analyse stratégique, donnant un rôle clé aux entrepreneurs de politiques et à leur capacité à contribuer à l'ouverture de fenêtre de politiques, avec la prise en compte d'éléments structurels sans pour autant verser dans une interprétation déterministe des processus politiques. En effet, les variables structurelles sont autant de contraintes, mais aussi d'opportunités pour les acteurs. De plus, ce cadre d'analyse intègre de façon robuste la prise en compte de plusieurs temporalités et la façon dont elles peuvent se conjuguer dans des circonstances bien spécifiques, créant les « fenêtres politiques ».
- 11 Le cas des politiques du secteur forestier au Costa Rica se prête particulièrement bien à l'usage de ce cadre d'analyse qui accorde une importance spécifique à la façon dont les problèmes sont posés. Comme le souligne Garaud (1990), ce cadre attache une importance à la « carrière » des problèmes dans la mesure où, comme nous le verrons pour le cas de la déforestation au Costa Rica, il existe des discontinuités, des réémergences, des redéfinitions, des permanences et des requalifications dans la façon de poser les problèmes sur plusieurs décennies. Nous serons aussi attentifs aux critiques portées sur ce cadre d'analyse et chercherons notamment à mieux prendre en compte l'historicité des processus politiques dans l'explication développée (Mucciaroni, 1992).

Figure 1. Le cadre d'analyse des courants multiples (« multiple streams framework »)



Source : d'après Kingdon (2003) et Zahariadis (2007)

- 12 Zahariadis (1999) propose une extension du modèle originel de Kingdon. En premier lieu, il utilise ce modèle pour expliquer l'ensemble du processus politique et non seulement l'émergence des problèmes sur la scène politique, en amont de la fabrication des politiques. En second lieu, il utilise ce modèle dans un contexte politique différent de celui de sa conception (les États-Unis d'Amérique) et pour une question spécifique, les politiques de privatisation en France et en Grande Bretagne. Dans la lignée de Zahariadis, nous utiliserons le cadre de Kingdon pour expliquer le changement de politique forestière et l'adoption d'un instrument d'action publique adossé à une nouvelle rhétorique, celle des PSE.

Méthode

- 13 Afin de comprendre la mise sur agenda de la notion de SE au Costa Rica et son usage dans un nouvel instrument d'action publique, le PPSE, nous avons adopté une méthode en plusieurs étapes combinant différentes sources d'information. Nous avons tout d'abord révisé l'abondante littérature existante sur les politiques forestières et le PPSE au Costa Rica afin

de caractériser les grandes évolutions du contexte national et des politiques publiques dans le secteur forestier. Cette étape est importante pour caractériser les éléments pouvant se rattacher au courant des problèmes, celui des politiques (idées, recettes et instruments de politiques) et celui du jeu politique. En effet, selon Kingdon, ces trois courants possèdent des temporalités propres et l'analyse documentaire, combinée aux entretiens, permet de reconstruire ces dynamiques spécifiques en repérant les principaux moments d'inflexion. Puis, nous avons identifié les acteurs impliqués dans l'émergence du concept de SE et dans le processus de formulation et d'adoption de la 4^e loi forestière en 1996.

- 14 Nous avons alors 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 de cette loi. Ces acteurs ont été invités à décrire leur trajectoire personnelle, leur rôle dans le processus d'élaboration de la loi, leur positionnement et ceux des autres acteurs quant aux orientations et contenu de cette loi ainsi que sur les éléments de contexte dans lequel elle avait été formulée et adoptée. Ces entretiens ont permis de préciser et valider l'analyse des trois courants, mais aussi de repérer les acteurs clés ayant joué un rôle d'entrepreneur de politique, soit de manière directe, soit de manière plus indirecte à travers leur participation dans des réseaux ou coalitions se mobilisant pour la mise en place de nouveaux instruments d'action publique dans le secteur forestier costaricien. Les informations issues de ces entretiens ont été confrontées à l'analyse de documents écrits tels que les différentes versions et propositions autour du texte de la loi, les rapports et les minutes des débats de la commission parlementaire responsable d'instruire cette loi. Cette analyse minutieuse des différents projets de loi proposés alors et du processus de leur discussion pour aboutir à la loi de 1996 est nécessaire pour mettre en évidence les interactions entre le courant des politiques (*politics*) et celui des problèmes et des recettes de politiques, dans lesquels plusieurs coalitions d'acteurs interagissent.

Résultats

- 15 L'exposé des résultats se divise en deux temps : la présentation de la temporalité longue des politiques forestières et l'analyse de la période relativement courte de débat puis d'adoption de la loi forestière de 1996. En effet, nous montrerons que cette adoption a été rendue possible par une fenêtre d'opportunité qui s'est ouverte et a permis d'articuler les trois courants des problèmes, des politiques et du politique, aux temporalités différenciées et parfois longues. C'est cette fenêtre qui a été à la fois saisie, mais aussi partiellement créée par des entrepreneurs politiques qui ont intégré dans cette nouvelle loi forestière un instrument spécifique, le PPSE, qui s'adosse à la notion alors encore peu connue de service environnemental.

Le temps long des politiques forestières

- 16 En l'espace d'un peu plus de deux décennies, le secteur forestier costaricien va connaître de profondes évolutions institutionnelles et se constituer en secteur à part entière, doté de ses institutions publiques et privées spécialisées dans sa gestion.

Le secteur forestier et ses institutions

- 17 Dans les années 60, au sein de l'administration publique, la forêt était gérée par le ministère de l'Agriculture de l'élevage (*ministerio de Agricultura y Ganaderia* - MAG) dont l'objectif principal était de développer les activités productives sur le territoire rural. Avec les premières lois forestières (1969, 1986, 1990), une Direction Générale Forestière (*Direction General Forestal* - DGF) est créée et développe progressivement ses activités à l'intérieur du MAG. En 1986, un ministère des Ressources naturelles, de l'Énergie et des Mines (*Ministerio de Recursos naturales, Energia y Minería* - MIRENEM) est créé par regroupement des ministères de l'Industrie, de l'Énergie et des Mines et de différents services tels la DGF, le département de faune sauvage et le service des parcs nationaux. Cette réforme institutionnelle entraîne une autonomisation de l'administration environnementale et forestière par rapport à sa tutelle historique, l'agriculture, et lui confère un poids institutionnel accru dans le champ politique costaricien.

- 18 Parallèlement à ce processus de consolidation d'une administration publique forestière, des groupes d'intérêts représentant les différentes catégories de propriétaires, d'exploitants et d'industriels forestiers privés se constituent et se renforcent. À partir des années 80, la DGF promeut le développement d'organisations forestières locales servant de relais pour faciliter l'accès des petits propriétaires forestiers aux instruments de la politique forestière (De Camino et al., 2001). De nombreuses organisations, regroupant de petits et moyens propriétaires, émergent alors dans toutes les régions du pays⁵. En 1989, une organisation faîtière nationale, le Conseil National des Forestiers Paysans (*Junta Nacional Forestal Campesina* - Junaforca), est créé afin de représenter les intérêts des petits producteurs. De même, les propriétaires et gérants de plantations forestières et les industriels du bois se structurent autour de plusieurs organisations nationales : la chambre nationale des entreprises de reforestation (*Cámara Nacional de Reforestadores* - Canafor), qui représente les intérêts des grandes entreprises ayant développé des programmes de reforestation dans les années 70 et 80, la chambre nationale de l'industrie du bois (*Cámara Nacional de la Industria Maderera* - Canaima) qui représente les scieries et industriels de la transformation du bois, et la chambre nationale des producteurs de bois (*Cámara Nacional de Productores de Madera*). Enfin, en 1994, avec l'appui de la coopération américaine et allemande, la Chambre Costaricienne Forestière (*Camara Costaricense Forestal* - CCF) est créée avec l'objectif de représenter l'ensemble des acteurs privés (petit et grands) du secteur forestier costaricien. Elle fédère rapidement la plupart des organisations forestières du pays y compris Junaforca. Formant un réseau structuré allant de la base au niveau national, ces groupes d'intérêts forestiers, bien articulés entre eux et en lien avec l'administration forestière, constituent dans les années 90 les acteurs centraux de la gestion du secteur forestier et de la formulation des politiques forestières du pays, configurant ainsi ce qu'il conviendrait d'appeler, suivant Lagroye (1991) et Cawson (1985), un système d'action proche du schéma néo-corporatiste caractérisé par des relations étroites entre élites dirigeantes et groupes socialement dominants au sein d'un secteur donné (Lagroye, 1991).
- 19 Cette institutionnalisation croissante du secteur forestier a contribué aux arbitrages et sélections pour retenir, mettre en œuvre et parfois critiquer toute une série de mesures de politiques envisagées pour faire face à ce qui est apparu progressivement comme un problème de société au Costa Rica : la déforestation. En retour, l'enchaînement des politiques et des mesures spécifiques prises depuis la fin des années 1960 dans ce domaine a été l'occasion de renforcer l'institutionnalisation du secteur forestier.

Le problème et ses instruments

- 20 Depuis la fin des années 1960, la question de la déforestation au Costa Rica commence à devenir problématique et à apparaître dans les discussions publiques. En effet, avec le modèle de développement économique mis en place dès les années 1940, fondé sur le développement de la production agricole et l'extension de terres cultivées, la superficie de forêt avait rapidement diminué. La couverture de forêt avait été réduite de 75 % en 1940 à quelque 53 % en 1961 (Fonafifo, 2005). Entre les années 1950 et 1970, le rythme annuel de déforestation était très élevé, atteignant plus de 50 000 hectares par an (Gobierno de Costa Rica, 1994).
- 21 Dès la fin des années 1960, une série de lois forestières et d'instruments est progressivement mise en place dans le but de promouvoir la reforestation⁶. Suite à la première loi forestière de 1969, une première mesure consiste à encourager les plantations forestières à travers une exonération partielle de l'impôt sur le revenu pour les entreprises qui plantaient des arbres. Cette mesure bénéficiait principalement aux grandes entreprises, mais peu à la grande majorité de la population rurale qui ne payait pas cet impôt (Segura et Moreno, 2002). En outre, elle était peu efficace, car ces entreprises étaient plus intéressées par la déduction fiscale que par une bonne gestion des plantations qui constituaient souvent pour elles un nouveau métier déconnecté du reste de leurs activités. Alors que le taux de couverture forestière continuait de baisser, une seconde loi forestière est adoptée en 1986, et trois nouveaux instruments mis en place, toujours dans le but de promouvoir la reforestation. Ainsi, en 1986, le certificat de crédit forestier (*Certificado de Abono Forestal* - CAF), puis en 1988 le certificat de crédit

forestier par avance (*Certificado de Abono Forestal por Adelantado - CAFA*) sont créés afin d'atteindre les petits et moyens propriétaires de parcelles forestières. Ces deux nouveaux instruments sont des bons de valeurs, nominatifs et transférables, pouvant être utilisés pour le paiement de tous types d'achats et qui peuvent être mobilisés par tous les types de propriétaires, et non seulement par ceux qui payaient l'impôt. En 1988, le dispositif est complété par un Fonds de Développement Forestier (*Fondo para el Desarrollo Forestal - FDF*) qui permet de financer la plantation d'arbres dans les systèmes agroforestiers, et d'atteindre ainsi les plus petits producteurs⁷. Enfin, en 1990, une troisième loi forestière est adoptée par l'Assemblée nationale. Toutefois, déclarée inconstitutionnelle par un jugement de la cour constitutionnelle, cette loi n'entre pas en vigueur. Néanmoins, deux nouveaux instruments viennent compléter la gamme existante au début des années 90. En 1992, les certificats de crédits forestiers pour la gestion des forêts (*Certificado de Abono Forestal para el Manejo - CAFMA*) sont mis en place pour promouvoir le changement des pratiques dans l'exploitation des forêts, l'objectif étant de réduire la pratique des coupes rases au profit de méthodes d'extraction plus ciblées et moins destructrices pour la forêt. En 1995, le certificat pour la protection des forêts (*Certificado de Protección del Bosque - CPB*) est créé afin d'éviter la déforestation en finançant les propriétaires pour qu'ils conservent les forêts existantes.

Une inflexion dans le courant des problèmes : une nouvelle façon de considérer la forêt

- 22 Au début des années 1990, les représentants du secteur privé forestier (petits et grands) commencent à être conscients de la nécessité de mettre en place des formes plus durables d'exploitation forestière, de conserver les forêts existantes et de trouver des mécanismes de financement pérennes. En dépit des efforts de reforestation, la couverture forestière continue de se réduire et met à terme en péril l'industrie du bois dans le pays. Par ailleurs, la négociation des budgets publics pour l'appui au secteur forestier, via les différents instruments financiers mis en place, devient de plus en plus difficile dans le contexte de déficit public et de plans d'ajustements structurels qui touchent le Costa Rica depuis la fin des années 1980. Avec au niveau international, la reconnaissance de l'importance des forêts tropicales dans les négociations internationales sur la lutte contre le réchauffement climatique et la perte de la biodiversité (sommet de la terre de 1992 à Rio), ces acteurs commencent à entrevoir de nouvelles possibilités pour justifier l'appui à la reforestation et de nouvelles options de financement à travers les mécanismes de compensation d'émissions de carbone.
- 23 Par ailleurs, alors que la majorité des travaux scientifiques liés à la forêt étaient jusqu'alors ceux de biologistes et concernaient l'inventaire des espèces de faunes et de flore⁸, les années 1990 marquent l'émergence de nouveaux types de travaux de nature économique sur la forêt, en lien avec l'économie de l'environnement et le développement de l'économie écologique. De nombreuses études sont réalisées au Costa Rica pour évaluer les bénéfices économiques des parcs nationaux et des ressources naturelles. Alors que les études naturalistes avaient montré la richesse de la biodiversité costaricienne, ces nouveaux travaux commencent à mettre en relief et à chiffrer les bénéfices économiques de la conservation. En 1992-1993, une première évaluation économique de la réserve de Monteverde est réalisée par le Centre Scientifique Tropical (*Centro Científico Tropical - CCT*) avec l'appui du Fonds Mondial pour la Nature (« *World Wild Fund* »). En 1994, un programme de recherche de 3 ans, le « *Collaborative Research in Environmental Economics and Development program* » (CREED) est développé par le CCT avec la coopération britannique, afin de réaliser une quinzaine d'évaluations économiques de l'environnement au sein du pays. Une communauté de professeurs et chercheurs costariciens en économie de l'environnement émerge alors, connectée à des réseaux de chercheurs internationaux. En 1994, l'Université Nationale du Costa Rica à travers son Centre de Recherche sur les Politiques Économiques pour le Développement Durable (*Centro Internacional de Política Económica Para el Desarrollo Sostenible - CINPE*) organise la 3^e conférence internationale d'économie écologique au Costa Rica, à laquelle participent plus de 1300 chercheurs du monde entier⁹. Outre un accroissement de la visibilité de ce nouveau domaine de l'économie dans les sphères académiques du Costa Rica, cet

événement contribue à accroître la conscience de décideurs politiques sur l'intérêt économique de préserver l'environnement et les écosystèmes naturels, notamment forestiers. Si la plupart des travaux présentés mobilisent « l'évaluation économique de l'environnement », la notion de « services environnementaux / services écosystémiques » commence à être mobilisée par quelques chercheurs au Costa Rica, par exemple dans l'évaluation de la réserve de Monteverde du CCT publiée en 1995 (Legrand et al, 2010).

24 Sur un plan plus opérationnel, quelques expériences locales de nouveaux mécanismes pour promouvoir la protection de la forêt et l'adoption de pratiques durables de gestion sont testées au sein de projets de coopération. Il s'agit de projets conduits au début des années 90 et qui visaient à la reforestation et à la conservation des ressources naturelles, tels que le projet Boscosa de la fondation Neotropica dans la péninsule d'Osa, ou le projet Reforesta financé par l'USAID et mis en œuvre par Fundecor dans la vallée centrale. Ces projets développent de manière expérimentale et empirique des formes de paiements contractuels aux propriétaires forestiers pour conserver leur forêt qui, bien que n'en portant pas explicitement le nom à cette époque, constituent les premières expérimentations de PSE. Les promoteurs de ces expérimentations ont cherché alors, sans succès, des soutiens auprès de grandes ONG environnementales américaines et de la Banque mondiale : cela témoigne du fait que ce type d'instrument, au niveau international, n'est pas encore reconnu. Dans une certaine mesure, l'adoption par le Costa Rica de la 4^e loi forestière que nous allons maintenant analyser contribuera à infléchir cette position internationale jusque-là peu intéressée par l'idée d'une rémunération des propriétaires forestiers pour « services rendus ».

25 En 1995, des « certificats pour la protection de la forêt » (*Certificado de Protección de Bosque* – CPB) sont créés afin d'éviter la déforestation en finançant les propriétaires pour qu'ils conservent les forêts existantes. Ce nouvel instrument marque l'émergence d'une nouvelle modalité d'action publique pour lutter contre la déforestation, puisqu'il permet d'encourager la conservation de la forêt existante et non seulement la replantation d'arbres¹⁰.

26 Ce dernier instrument d'action publique marque une inflexion dans les politiques mises en place jusqu'ici dans le secteur forestier. Il témoigne d'une évolution des idées au tournant des années 1990, dans le contexte plus large de la montée des préoccupations internationales et de la mise en place d'un régime international de l'environnement (Le Preste, 2005; Meyer et al., 1997). Pour la première fois, la forêt n'est plus seulement conçue comme pourvoyeuse de matières premières (le bois), mais aussi comme un écosystème pourvoyeur d'autres bénéfices¹¹.

27 Au début des années 1990, on voit donc bien se dessiner des inflexions aussi bien dans le courant des problèmes, où la question de la déforestation est progressivement associée aux enjeux environnementaux plus globaux, que dans le courant des politiques où de nouvelles formes d'intervention publique sont expérimentées.

La loi forestière de 1996 : une fenêtre de politique

28 Ainsi, au milieu des années 90, avant l'instauration du PPSE à travers la 4^e loi forestière, le Costa Rica s'était doté progressivement d'une gamme d'instruments financiers pour lutter contre la déforestation en diversifiant progressivement ses modes d'action (appui direct à la reforestation, appui à l'exploitation durable des forêts et appui à la conservation des forêts existantes) et en élargissant la gamme des bénéficiaires depuis les grandes entreprises jusqu'aux petits propriétaires fonciers. Néanmoins, le problème de la déforestation reste prégnant, et malgré ces différents instruments, la surface forestière avait atteint en 1987 son plus bas niveau historique¹², 21 % de la superficie du pays (Fonafifo, 2005).

Ouverture d'une fenêtre de politique

29 Alors que la loi forestière de 1990 n'avait pas été mise en place, car jugée trop peu favorable à l'environnement et déclarée inconstitutionnelle en raison de son atteinte à l'article 45 de la constitution sur la propriété privée, trois événements en 1994-1995 vont contribuer à l'émergence d'une fenêtre d'opportunité pour la reformulation puis l'adoption d'une nouvelle loi forestière. Une particularité de notre situation d'analyse est liée au fait que certains événements relèvent du domaine international et sont donc externes au système politique

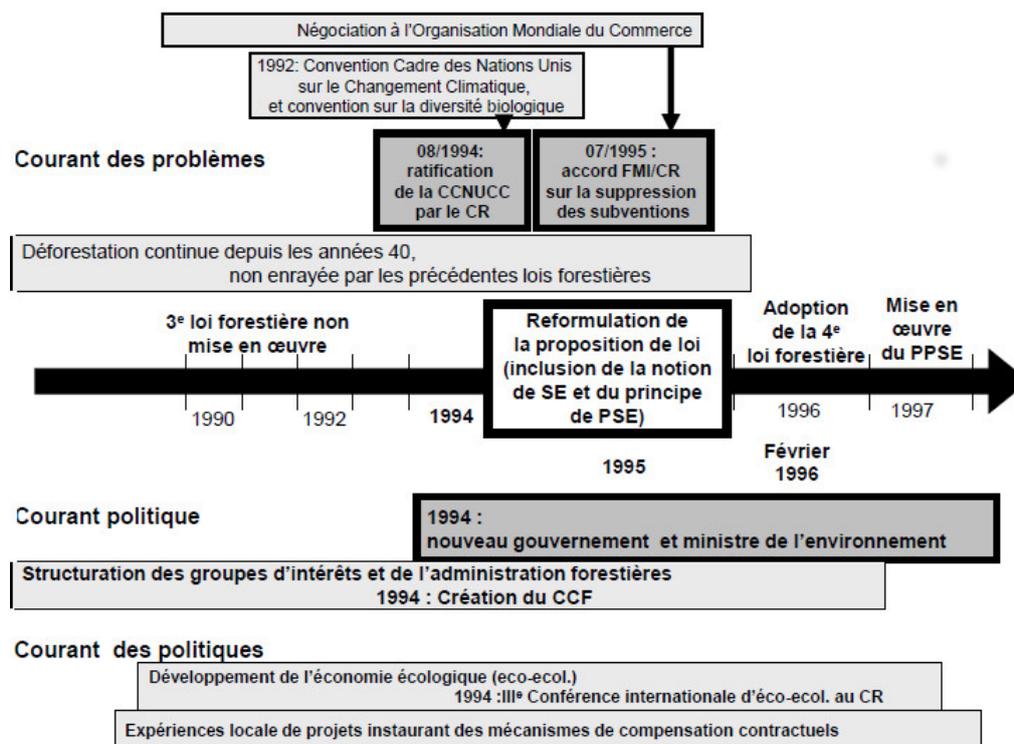
concerné. Compte tenu de la petite taille du pays et de sa forte insertion internationale, ces évènements jouent un rôle significatif comme nous allons le voir.

30 Le premier évènement est endogène et se situe dans le courant politique. En effet, en février 1994, un nouveau président est élu, José María Figueres Olsen. Au cours de sa campagne, ce président avait fait de l'environnement et du développement durable l'un de ses thèmes politiques majeurs. Dès son élection, il nomme un nouveau ministre au MINEREM, René Castro, un spécialiste des questions de changement climatique et des réflexions sur les mécanismes de marché du carbone. Ce nouveau ministre, proche des réseaux de chercheurs du CCT, et en contact avec des chercheurs en pointe sur les questions d'instrument de politique environnementale¹³, est alors responsable de l'agenda forestier et souhaite qu'une nouvelle loi forestière soit adoptée. Entouré d'une équipe de professionnels et en mobilisant ses réseaux nationaux et internationaux¹⁴, il était à la recherche d'un nouveau moyen de conceptualiser les bénéfices de la forêt. À l'occasion d'un large forum organisé par le nouveau gouvernement en septembre 1994, intitulé « De la forêt à la société », il introduit publiquement la notion de SE et celle de PSE, afin de souligner la valeur des apports fournis par les écosystèmes naturels, et la nécessité pour la société de les rémunérer justement (UNED, 1994).

31 Le second évènement est la ratification par le Costa Rica de la Convention Cadre des Nations Unies sur le Changement Climatique (CCNUCC) en août 1994¹⁵. Cette ratification rend plus tangible l'opportunité de financer la forêt à travers des mécanismes de compensation internationaux pour l'atténuation des émissions de gaz à effet de serre et pour la capture de carbone. Elle est suivie de la création d'un bureau d'implémentation conjointe ("*Oficina Costaricense de Implementacion Conjunta*" – OCIC) en 1995 dont la mission consiste à appuyer la mise en place de projets de compensation carbone¹⁶.

32 Le troisième évènement est la signature en juillet 1995 entre le Costa Rica et le Fonds Monétaire International (FMI) d'un accord interdisant la fourniture par l'État costaricien de subventions aux secteurs productifs. Cet accord, qui rentre dans le cadre de l'agenda des négociations de l'entrée du Costa Rica dans l'OMC, remet directement en cause les dispositifs d'appui existants au secteur forestier¹⁷ et rend encore plus nécessaire, voire urgent, la mise en place d'une nouvelle loi forestière dotée de nouveaux instruments adossés à une nouvelle rhétorique de justification. Dans ce contexte, l'usage de la notion de SE et l'idée de mécanisme de PSE paraissent particulièrement pertinents, car ils s'adosent à un nouveau registre de justification et de légitimation de l'appui au secteur forestier, en passant d'une logique de soutien public à une rhétorique d'instrument de marché.

33 Selon Zahariadis (2007), l'ouverture d'une fenêtre politique est conditionnée soit par des évènements dans le courant des problèmes, soit par des évènements dans le courant politique. Le processus de couplage qui articule plusieurs courants peut être de type conséquentialiste quand il est lié à un évènement marquant, ou de type doctrinal quand il correspond à un changement gouvernemental impliquant un changement de doctrine. Dans notre cas, le couplage semble être autant conséquentialiste que doctrinal. S'il n'y a pas d'évènements spécifiques marquants dans le courant des problèmes¹⁸, deux évènements ont toutefois précipité la formulation et l'adoption de la loi : 1) la ratification de la CCNUCC par le Costa Rica, qui ouvre la voie à une potentielle rémunération des forêts costariciennes par les mécanismes de compensation carbone, 2) l'annulation des subventions au secteur productif qui rendent illégitimes les mécanismes d'appuis existants au secteur forestier (figure 2). Par ailleurs, on peut considérer que 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. Par ailleurs, de par sa tradition « social-démocrate », le nouveau gouvernement du Parti Liberación Nacional (PLN) est plus enclin que le gouvernement précédent à mettre en place des processus de régulation pour le bien commun, et de ce fait plus à même de concevoir une loi plus contraignante sur l'usage des propriétés privées (interdiction du changement de l'usage des sols), qui ouvre la voie à la reconnaissance d'un régime de compensation tel que prévu dans le PPSE.

Figure 2. Évènements et fenêtre politique de l'adoption de la 4e loi forestière costaricienne

Source : auteurs

Légende : CR = Costa Rica; FMI = Fonds Monétaire International ; CCNUCC = Convention Cadre des Nations Unies sur le Changement Climatique; SE = Services Environnementaux ; PSE = Paiement pour Services Environnementaux ; PPSE Programme costaricien de PSE ; CCF = Chambre Costaricienne Forestière

Le courant politique et la construction d'un compromis

34 La fenêtre politique s'ouvrant en 1994 est l'occasion d'un travail politique intense avec l'élaboration de la nouvelle loi forestière. Peu de temps après son élection, en 1994, le Président, José María Figueres Olsen demande la révision de la loi forestière de 1990¹⁹. En septembre 1994, un premier texte de proposition de réforme à la loi est alors proposé par l'administration forestière à la commission permanente des affaires agricoles et des ressources naturelles (*Comisión permanente de asuntos agropecuarios y de recursos naturales* - CPAARN) de l'assemblée législative responsable de formuler cette loi. Face à ce projet qui s'inscrit dans la continuité des lois précédentes, trois nouvelles propositions de projets de loi vont être proposées et discutées entre 1994 et 1995 incarnant des visions et orientations différentes.

35 Dès juillet 1994, une proposition radicale et de portée plus environnementaliste dénommée CULPA « *Cortar Unicamente Lo que ha sido PLAntado* » (« Couper uniquement ce qui a été planté ») avait été présentée par Otton Solís, député du PLN et ancien ministre de la Planification Nationale et des Politiques Économiques du président Oscar Arias (1986-88). Cette proposition se focalisait sur le risque de disparition irréversible des forêts naturelles du pays. Reconnaisant l'ensemble des apports de la forêt au-delà de la seule production de bois, elle proposait une interdiction totale de l'exploitation des forêts qui n'ont pas été plantées à cet effet et la suppression des appuis économiques existants pour les activités de reforestation et gestion des forêts, considérées comme des activités productives. Partant d'une initiative individuelle, cette proposition radicale qui allait dans le sens d'une vision conversationniste suscita de nombreux débats et une forte opposition de la part des groupes d'intérêts forestiers; elle fut rapidement rejetée, car elle n'était soutenue ni par la majorité des députés²⁰, ni par les groupes d'intérêts environnementalistes constitués, tels que la fédération conversationniste du Costa Rica (*Federación Conservacionista de Costa Rica* - FECON)²¹. Elle avait néanmoins provoqué un débat et fait bouger les lignes de réflexion en remettant en cause drastiquement les fondements de la politique forestière existante, qui visait à soutenir la production de bois.

- 36 Face à cette première proposition très radicale, l'administration forestière, en lien avec les groupes forestiers regroupés sous la bannière de la CCF, a élaboré une deuxième proposition qui est proposée en janvier 1995 par le ministre de l'Environnement, René Castro. Si elle se voulait une synthèse des propositions existantes²², cette proposition réaffirmait une vision productive de la forêt, tout en commençant à reconnaître la valeur de la forêt pour ses fonctions de séquestration de carbone.
- 37 Enfin, une troisième proposition est présentée en février 1995 par le président de la CPAARN, le député PLN, Luis Martínez. Cette dernière proposition cristallise l'opposition entre deux visions : une vision productive de la forêt prônée par la CCF et reprise par l'administration forestière et une vision écosystémique et conversationniste de la forêt. Alors que la CCF argumentait l'importance de maintenir un approvisionnement en matières premières pour l'industrie du bois, cette proposition, dans la lignée de celle d'Otton Solis, visait à réduire la possibilité d'extraction de bois, supprimer l'appui à la production de bois, avec l'argument que la reforestation orientée vers l'exploitation future était une activité rentable économiquement qui ne devait pas par conséquent être soutenue financièrement par l'État.
- 38 Afin de sortir de l'affrontement entre ces différentes visions, une sous-commission est constituée en juillet 1995 pour faire la synthèse de ces trois propositions de loi²³. Cette sous-commission produit un nouveau texte, qui est alors rediscuté dans la CPAARN et donne lieu à une seconde version définitive en janvier 1996, dans laquelle apparaît explicitement pour la première fois dans le corps des articles de la loi, les 3 éléments clés qui fondent le PPSE, à savoir : (1) la reconnaissance de la fourniture de SE par les forêts et les plantations forestières ainsi que la définition de ses SE (incise k de l'article 3), (2) la reconnaissance explicite du rôle de Fonafifo²⁴ pour capter les financements et administrer le PSE (article 46 et l'incise de l'article 47) et (3) la création d'un système de financement à travers l'octroi du tiers de l'impôt sélectif sur la consommation de combustibles et d'hydrocarbures (article 71).
- 39 Ce dernier texte constitue un compromis entre les différentes orientations et intérêts des forces en présence. En effet, conformément aux souhaits des députés ayant une vision plus environnementaliste (Otton Solis et Luis Martinez), il introduit clairement une conception « écosystémique » de la forêt, reconnaissant l'importance de la forêt pour les services environnementaux qu'elle fournit à la société au-delà de la seule production de bois, et instaure l'interdiction de changement d'usage du sol pour les espaces de forêts existants. Par ailleurs, il est conforme aux intérêts du groupe d'intérêt dominant formé par les représentants des organisations forestières et de l'administration forestière. En effet, sur le fonds, l'essentiel est préservé, la notion de SE et le mécanisme PSE permettent de maintenir la logique des dispositifs existants d'appui à la reforestation et aux plantations forestières tout en mettant en place un nouveau mécanisme de financement. Par ailleurs, l'affirmation du soutien à la conservation (dans la lignée du CPB) permet aux propriétaires forestiers d'obtenir une compensation pour la perte de souveraineté dans l'usage de leur terre (principe de propriété privée) liée à l'interdiction du changement d'usage du sol²⁵. Enfin, cette loi s'accompagne de multiples modifications institutionnelles qui améliorent le fonctionnement du secteur en renforçant le rôle des institutions responsables de sa gouvernance²⁶.
- 40 Porté par le principal groupe d'intérêt du secteur, fédéré au sein de la CCF, et le parti politique dominant à l'assemblée, le PLN, et ayant fait l'objet d'un compromis entre les différentes orientations défendues par les députés au sein de la commission parlementaire chargée de l'instruire, ce texte a été très peu discuté en plénière à l'Assemblée nationale. Après plusieurs années de débat en commission parlementaire, et dans l'urgence, ce texte final est adopté à l'unanimité moins une voix par l'Assemblée nationale, le 5 février 1996.
- 41 L'adoption de cette loi apparaît comme un compromis rapide entre les acteurs concernés. Si ce compromis a été construit alors que dominait un groupe d'intérêt forestier, plus mobilisé et ayant plus de ressources politiques, il instaure néanmoins une nouvelle vision de la forêt, comme fournisseuse de services. Dans ce contexte, les notions de SE et de PSE, introduites à la fin du processus de formulation de la loi, ont facilité la construction d'un consensus permettant de reconnaître cette vision écosystémique et de justifier le maintien des outils d'appuis au secteur forestier dans un contexte qui leur était défavorable (accords FMI). Les instruments de

soutien au secteur forestier sont désormais sous-tendus par une rhétorique nouvelle qui sera amenée à connaître un très fort écho au niveau international dans la décennie qui va suivre.

42 Selon Kingdon (2003), trois éléments clés structurent l'évolution du courant politique : l'état d'esprit national, les intérêts organisés et les changements dans le gouvernement. Zahariadis (2007) y adjoint une autre variable avec l'idéologie des partis. L'histoire longue du secteur forestier costaricien et de ses instruments montre bien le rôle important des intérêts organisés. Le changement de gouvernement en 1994 marque nettement l'ouverture de la fenêtre d'opportunité à partir du courant politique. Le processus de formulation de la 4^e loi forestière analysé ci-dessus montre également l'importance du facteur « état d'esprit national ». En effet, au début des années 90, la conscience environnementale au sein de l'opinion publique et de la société civile commence à se développer (Steinberg, 2001)²⁷. La population costaricienne accorde une importance croissante aux aires protégées (parcs nationaux, réserves biologiques...) et aux forêts, comme des richesses nationales, et ce d'autant plus que le tourisme se développe rapidement et reposait principalement sur les attraits de ces espaces. L'importance du facteur « idéologie du parti » est plus difficile à identifier dans notre cas. En effet, si les principaux artisans de la loi sont tous membres du PLN, ils incarnent différentes tendances idéologiques au sein du parti. Ainsi, le ministre de l'Environnement et le président sont plus proches d'une idéologie « néolibérale » orientée vers la compétitivité, et considérant la dimension environnementale comme une source d'avantage comparatif pour le pays²⁸. Les députés Luis Martínez et Otton Solís²⁹, sont plus dans la tradition « social-démocrate » fondatrice du PLN, mettant l'accent sur la dimension sociale du développement et considérant la préservation de l'environnement comme un bien public de la société costaricienne. Toutefois, malgré les dissensions entre ces courants idéologiques au sein du parti dominant, un socle commun autour de la notion de développement durable (avec ces dimensions économique, environnementale et sociale) semble avoir permis de rendre viable politiquement l'émergence de la nouvelle loi forestière.

Le courant des politiques : idées, instruments et nouvelles recettes

43 Selon Kingdon (2003), le courant des politiques est constitué par les multiples idées (« *soup of idea* ») qui émergent et sont en compétition au sein des réseaux de politiques. Mais ce ne sont pas que des idées « abstraites ». Pour Kingdon, la « soupe primitive des politiques » comporte aussi bien des idées que des recettes, déjà éprouvées, et des instruments, déjà testés, ici ou ailleurs. L'idée de nouveaux instruments peut exister, sous-tendue par de nouveaux concepts, de nouvelles façons d'analyser les problèmes. Au sein de ce courant, la sélection de ces idées, recettes et instruments résulte de l'appréciation de leur faisabilité en terme technique et des valeurs qui les sous-tendent. Les acteurs de cette sélection sont les groupes d'intérêts et les réseaux actifs dans le secteur concerné. Dans notre cas, nous avons vu en analysant l'histoire longue des politiques forestières que l'institutionnalisation du secteur forestier avait fait émerger et renforcé une série d'acteurs qui ont joué un rôle prépondérant dans la sélection et la mise en place des différentes politiques forestières depuis les années 1970. Par ailleurs, l'inflexion observée dans la manière de considérer la forêt, non seulement comme apportant de la matière première, mais aussi des services pour la société, s'est accompagnée de l'émergence de nouveaux instruments, d'abord testés localement dans le cadre de plusieurs projets locaux pilotes et puis mis en place plus largement, comme ce fut le cas des CPB.

44 Le processus d'élaboration de la loi forestière de 1996 est le siège d'une sélection d'idées et d'instruments par le jeu politique dans lequel des entrepreneurs de politique tiennent une place centrale. En couplant le courant politique – avec la construction d'alliances et de compromis – et le courant des politiques – par la mise en avant d'un instrument nouveau, le PPSE, adossé à une nouvelle rhétorique, celle des services rendus par la forêt –, ces entrepreneurs de politique ont pleinement exploité la fenêtre politique ouverte en 1994 au Costa Rica.

45 Conformément à la proposition de Zahariadis (2007), on peut identifier un réseau relativement intégré autour de René Castro, le ministre de l'Environnement, avec des fonctionnaires de l'administration publique forestière, des représentants d'organisations forestières et de leur faitière, en lien avec des chercheurs costariciens et internationaux en économie écologique.

Ce réseau a facilité l'émergence puis la sélection de l'idée de SE et de PSE ainsi que son intégration rapide dans la 4^e loi forestière³⁰. On peut signaler aussi que la notion de service environnemental sera ensuite largement popularisée au niveau international par l'intermédiaire de nombreuses publications à la fois de protagonistes directs, mais aussi de relais internationaux au sein d'organismes de recherche ou de développement (Castro et al., 2000), et des chercheurs costariciens (Segura, 2003 ; Segura et Moreno, 2002 ; Camacho et al., 2000) ou internationaux (Pagiola, 2008; Wunder et al., 2008; Wunder, 2005; Landell-Mills et al., 2002; Pagiola et al., 2002; Chomitz et al., 1998).

46 On peut considérer que l'idée de création d'un programme de PSE a pu être sélectionnée, car elle était réalisable d'un point de vue technique et en phase avec les valeurs montantes au sein de la société costaricienne. En effet, depuis 1990, il existait préalablement au PPSE une structure administrant les financements pour le secteur forestier (Fonafifo). Par ailleurs, pour commencer à distribuer des financements aux propriétaires forestiers, il suffisait d'utiliser les mêmes méthodes d'allocation que ceux des outils existants (CAF, CAFMA et CPB). En termes de valeur, l'idée de faire payer l'effort de conservation de la forêt par les citoyens consommant de l'énergie fossile (impôt sur les carburants) était acceptable pour la société. La conscience environnementale était en effet croissante dans l'opinion publique et notamment chez les citoyens urbains, principaux consommateurs de carburant, qui, avec l'information croissante sur les causes du réchauffement climatique, pouvaient être considérés comme des pollueurs (émission de gaz à effet de serre) et par conséquent pouvaient légitimement devenir les payeurs des actions de compensation de la pollution dont ils étaient responsables.

Des entrepreneurs de politiques

47 Pour Kingdon (2003) et Zahariadis (2007), la figure de l'entrepreneur de politiques est centrale dans le processus de couplage des différents courants et la formation d'une fenêtre politique. Selon ces auteurs, les entrepreneurs sont d'autant plus efficaces qu'ils disposent d'un accès à la décision publique et de ressources (temps, énergie, argent, pouvoir, savoir...) et qu'ils adoptent des stratégies pour coupler les trois courants et faire avancer leur propre solution (figure1).

48 L'analyse du processus de formulation et d'adoption de la 4^e loi forestière permet d'identifier deux principaux entrepreneurs de politique : le ministre de l'Environnement, René Castro, et le député, Luis Martínez. Ces deux entrepreneurs ont des profils, des convictions et des ressources différentes, ils vont s'opposer fortement, mais vont tous deux contribuer à saisir les opportunités créées par l'ouverture de la fenêtre politique et à œuvrer pour que leur solution soit adoptée, contribuant à inclure la notion de SE et à forger le compromis qui fonde la 4^e loi forestière.

49 René Castro, ingénieur civil et spécialiste du changement climatique, est convaincu que l'avenir des instruments d'appui au secteur forestier passe par la mise en place de nouveaux outils et leur ancrage aux processus internationaux qui se mettent en place autour du changement climatique. Dès son arrivée au pouvoir, il prend en main ce projet de réforme de la loi forestière et en fait l'un de ses principaux projets politiques. Il joue un rôle déterminant dans la concertation entre les parties prenantes ainsi que dans la construction de compromis techniques et sur les valeurs, nécessaires pour l'adoption de ce projet de loi (forum « De la forêt à la société »). De par sa position dans le pouvoir exécutif, il est proche du pouvoir de décision et dispose de ressources politiques importantes du fait de sa proximité avec le président et du soutien de la majorité PLN à l'assemblée. Il dispose également des ressources techniques et financières de son ministère. Enfin, il dispose d'importantes ressources cognitives liées à son insertion dans des réseaux nationaux et internationaux dans le monde académique³¹ et de la coopération internationale.

50 Luis Martínez est spécialiste en droit et jeune député de la région de Heredia. Il s'est forgé la conviction que la loi forestière devait évoluer vers une vision plus écosystémique et non une vision orientée vers l'unique production de bois. En tant que président de la CPAARN responsable du dossier de la loi forestière, il est proche de la décision au niveau législatif et peut impulser sa vision. Bien que ne comptant pas avec les ressources politiques, techniques,

financières et cognitives dont dispose René Castro³², il mobilisera sa capacité de travail, sa rhétorique, son réseau d'experts environnementaux, et son habileté au sein de l'Assemblée législative pour faire adopter sa vision dans le projet de loi et construire un compromis au sein des groupes parlementaires³³.

51 L'un représentant le pouvoir exécutif et l'autre le pouvoir législatif, ces deux entrepreneurs s'affrontent, car ils divergent sur le sens de leur engagement et leurs orientations : alors que René Castro incarne une vision marchande et utilitariste de l'environnement, le considérant comme un avantage comparatif du pays et un bien qui peut être vendu, Luis Martínez incarne une vision plus sociale de l'environnement et justifie la conservation comme une nécessité pour maintenir le patrimoine de la société costaricienne et assurer des fonctions utiles à la société costaricienne. Malgré ces dissensions idéologiques et leurs relations conflictuelles, ils ont tous deux contribué à coupler les courants des problèmes avec le courant des politiques (chacun dans sa sphère d'influence : l'exécutif et le législatif) et ont tous deux su jouer des contraintes et opportunités externes et internes pour faire avancer leurs idées. René Castro a pu mobiliser les groupes d'intérêts forestiers et faciliter la construction de compromis au sein des instances forestières, et contribuer à l'émergence d'un instrument, le PSE, permettant de mettre en place sa vision marchande de l'environnement (marché du carbone, principalement). Luis Martínez, techniquement moins légitime, plus isolé politiquement et plus éloigné des groupes d'intérêts dominants, a pu utiliser ses prérogatives et ses réseaux au sein de secteur environnemental et de l'Assemblée législative pour orienter la politique forestière vers une vision reconnaissant l'importance des forêts pour la fourniture de services au-delà de la seule production de bois et plus orientée vers la conservation des écosystèmes.

52 Ainsi, le travail politique réalisé sous l'impulsion des entrepreneurs de politiques a valorisé l'ouverture d'une fenêtre de politique pour introduire de nouvelles idées (SE) et instruments (PPSE) sans pour autant bouleverser le cadre des politiques forestières élaborées depuis les années 1970. L'introduction d'un nouveau paradigme mettant en avant les services rendus par les forêts à la société a permis la construction d'un nouveau compromis entre plusieurs visions de la forêt, considérée à la fois comme un espace naturel et un secteur productif.

Conclusion

53 L'analyse du processus de formulation et d'adoption de la 4^e loi forestière montre que la mise en politique de la notion de SE résulte d'une *fenêtre politique* singulière qui s'est ouverte dans les années 94-95 au Costa Rica. Cette fenêtre politique trouve son origine dans 4 facteurs : 1) l'existence d'un problème identifié de déforestation, 2) l'existence de groupes d'intérêts représentant le secteur forestier, 3) l'existence de flux d'idées portées par des élites politiques et scientifiques bien insérées dans des réseaux internationaux, 4) des entrepreneurs de politique publique qui ont su tirer parti d'une série d'événements dans le courant politique (nouveau gouvernement) et dans celui des politiques et des problèmes (risque de suppression des outils existants, et des opportunités de nouveaux financements sur les marchés émergents du carbone), pour instaurer une nouvelle politique forestière au Costa Rica.

54 L'insertion de la notion de SE et la mise en place d'un programme de PSE apparaît comme le résultat d'un compromis entre différentes visions portées par des entrepreneurs de politiques qui ont su profiter de la fenêtre d'opportunité pour introduire une vision écosystémique de la forêt et renouveler la justification des outils existants en les inscrivant dans la rhétorique environnementale du moment. Ce cas original d'émergence et d'adoption rapide d'une notion et d'un mécanisme alors peu connus, étudiés et conceptualisés remet en cause l'idée d'un processus simple et formalisé de transfert d'idée depuis les sphères académiques vers les sphères politiques. Zahariadis (2007) suggère que, pendant l'ouverture d'une fenêtre politique, le style de décision et les chances d'obtention d'un résultat dans le courant des politiques sont plus ou moins élevées. Il distingue ainsi des styles de décision plus ou moins prudents selon qu'elles font appel à plus ou moins d'informations pour fonder la prise de décision. Dans notre étude, la décision d'intégrer la nouvelle notion de SE a été prise avec relativement peu d'information. Cette notion de SE était très nouvelle et méconnue au moment du vote à l'assemblée et aucune réflexion sur les implications d'un mécanisme de PSE n'avait été

engagée au moment de l'approbation de la loi. Cela confirme la logique d'urgence dans laquelle la loi a été votée, dans un contexte de fenêtre politique qui, par définition, ouvre une période courte pour saisir les opportunités qui apparaissent (Kingdon, 2003).

Remerciements

55 Cet article a bénéficié de l'appui financier du projet de l'Agence Nationale de la Recherche « service environnementaux et usages des espaces ruraux » (SERENA), (ANR-08-STRA-13) [2009-2012]. <http://www.serena-anr.org/>. Les auteurs remercient les différents acteurs rencontrés pour leur disponibilité et les informations qu'ils nous ont fournies, ainsi que les trois relecteurs du manuscrit pour leurs commentaires et suggestions.

Bibliographie

- Anderson, J., 1975, *Public policy-making*, New York, Holt, Rinehart and Winston,
- Camacho, M.A., O. Segura, V. Reyes et A. Aguilar, 2000, *Pago por Servicio Ambientales en Costa Rica*. preparatory report of the Prisma-Ford Foundation project "pago por Servicios ambientales en Latin America", San Jose, 65 p.
- Castro, R., 1999, *Valuing the environmental service of permanent forest stands to the global climate: The case of Costa Rica*. Doctoral Dissertation, Harvard University Graduate School of Design, Cambridge, 134 p.
- Castro, R., F. Tattenbach, L. Gamez et N. Olson, 2000, The Costa Rican Experience with Market Instruments to Mitigate Climate Change and Conserve Biodiversity, *Environmental Monitoring and Assessment*, 61, pp. 75-92.
- Cawson, A (ed.), 1985, *Organized Interests and the State: Studies in Meso-corporatism*, London, Sage, 258 p
- Cohen, M.D., J.G. March et J.P. Olsen, 1972, A Garbage Can Model of Organizational Choice, *Administrative Science Quarterly*, 17, pp. 1-25.
- Chomitz, K.M., E. Brenes et L. Constantino, 1998, *Financing Environmental Services : The Costa Rican Experience and Its Implications*, Washington, World Bank, 25 p.
- Costanza, R., R. d'Arge, R. de Groot, S. Farber, M. Grasso, B. Hannon, K. Limburg, S. Naeem, R.V. O'Neill, J. Paruelo, R.G. Raskin, P. Sutton et M. van den Belt, 1997, The value of the world's ecosystem services and natural capital, *Nature*, 387, 6630, pp. 253-260.
- Daniels, A.E., K. Bagstad, V. Esposito, A. Moulart et C.M. Rodriguez, 2010, Understanding the impacts of Costa Rica's PES : Are we asking the right questions?, *Ecological Economics*, 69, pp. 2116-2126
- De Camino, R., O. Segura, L.G. Arias et I. Perez, 2000, *Costa Rica : Forest Strategy and the Evolution of Land Use*, Washington, The World Bank, 151 p.
- Fonafifo, 2005, *Le programme de rémunération des fonctions écologiques : une histoire de succès dans le développement durable au Costa Rica. Fonafifo : plus d'une décennie d'action*, San José, Fonafifo, 115 p.
- Garraud, P., 1990, Politiques nationales : élaboration de l'agenda, *L'Année sociologique*, 40, pp. 17-41
- Gobierno de Costa Rica, 1994, *Estado de la Nación. Primer informe* San José.
- Hassenteufel, P., 2008, *Sociologie politique : l'action publique*, Paris, Armand Colin, 294 p.
- Kaimowitz, D. et O. Segura, 1996, *The political dimension of implementing environmental reform : lessons from Costa Rica*, Costanza R., O. Segura O., J. Martinez-Alier (eds), Getting down to earth: practical applications of ecological economics, Washington, Island press, pp. 439-453.
- Kingdon, J.W., 2003, *Agendas, Alternatives and public policies*, Longman, Addison - Wesley Educational Publishers Inc., 2e ed., 253 p.
- Lagroye, J., 1991, *Sociologie politique*, Paris, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, Dalloz, 478 p.
- Lasswell, H., 1956, *The decision process. 7 categories of functional analysis*, College park, University of Mariland.
- Landell-Mills, N. et I.T. Porras, 2002, *Silver bullet or fools' gold? A global review of markets for forest environmental services and their impact on the poor*, Londres, International Institute for Environment and Development, 249 p.

- Le Prestre, P., 2005, *Protection de l'environnement et relations internationales : les défis de l'écopolitique mondiale*. Paris : Armand Colin. 477 pp
- Legrand, T., G. Froger et J.F. Le Coq, 2011, The Efficiency of the Costa Rican Payment for Environmental Services Program under Discussion, article soumis à *Environment and Planning*
- Legrand, T., J.F. Le Coq, G. Froger et F. Saenz, 2010, *Emergence et usages de la notion de Service environnemental au Costa Rica : L'exemple du Programme de Paiement pour Services environnementaux (PPSE)*. Actes de l'atelier sur l'émergence du concept de service écosystémique/ environnemental, La Grande Motte, 2-4 février 2010. [Cd-Rom]. Paris : ANR, [54] p. Atelier Concept ANR-SERENA, 2010-02-02/2010-02-04, La Grande Motte, France.
- Le Prestre, P., 2005, *Protection de l'environnement et relations internationales : les défis de l'écopolitique mondiale*, Paris, Armand Colin, 477 p.
- Locatelli, B., V. Rojas et Z. 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, pp. 275-285.
- Matute, R., 1996, Aprobados incentivos forestales, *La nación*, [en ligne] URL : http://www.nacion.com/In_ee/1996/enero/31/forest.html. consulté le 25 mars 2011.
- Meyer, J.W., D.J. Frank, A. Hironaka, E. Schofer et N.B. Tuma, 1997, The Structuring of a World Environmental Regime, 1870-1990, *International Organization*, 51, pp. 623-651
- Miranda, M., I.T. Porras et M.L. Moreno, 2003, *The social impacts of payments for environmental services in Costa Rica. A quantitative field survey and analysis of the Virilla watershed*, Londres, International Institute for Environment and Development, 75 p.
- Mucciaroni, G., 1992, The Garbage Can Model & the Study of Policy Making: A Critique, *Polity*, 24, pp. 459-82
- Muradian, R., E. Corbera, U. Pascual, N. Kosoy et P. H. May, 2010, Reconciling theory and practice: An alternative conceptual framework for understanding payments for environmental services. *Ecological Economics*, 69, 6, pp. 1202-1208.
- Pagiola, S., J. Bishop et N. Landell-Mills (eds), 2002, *Selling forest environmental services : market-based mechanisms for conservation and development*. Londres et Stearling, Earthscan.
- Pagiola, S., 2008, Payments for environmental services in Costa Rica. *Ecological Economics*, 65, pp. 712-724.
- UNED, 1994, *Del bosque a la sociedad*, San Jose, EUNED, 252 p.
- UNEP, 1995, *Economic Instruments for Environmental Management and Sustainable Development*. Consultant report prepared by Panayotou for UNEP Environment and Economics Unit, Environmental Economics Series Paper No 16, Nairobi, UNEP, Environment and Economics Unit, 73 p.
- Rapidel, B., J.F. Le Coq, F. DeClerck et J. Beer, 2011, Ecosystem services from agriculture and agroforestry : measurement and payment. Londres : Earthscan Publications, XIX-414 p..
- Sabatier, P.A., 2007, The need for better theories. Sabatier P.A. (ed.) *Theories of the policy process*. Boulder, Colorado, Westview Press, pp.3-17
- Segura, O., 2003, Competitiveness, systems of innovation and the learning economy: the forest sector in Costa Rica, *Forest Policy and Economics*, 5, pp. 373-384.
- Segura, O et M.L. Moreno, 2002, Innovación económica y política forestal en Costa Rica. Segura, O. et Moreno M. L. (eds), *Políticas Económicas para el comercio y el ambiente*. San Jose, Centro Internacional de Política Económica para el Desarrollo Sostenible (CINPE). Universidad Nacional, pp. 189-218.
- Steinberg, P.F., 2001, *Environmental Leadership in Developing Countries. Transnational Relations and Biodiversity Policy in Costa Rica and Bolivia*, Londres, Massachusetts Institute of Technology, 208 p.
- Takacs, D., 1996, *The idea of biodiversity : philosophies of paradise*. Baltimore, London : The Johns Hopkins University Press. 393 pp
- Vatn, A., 2010, An institutional analysis of payments for environmental services, *Ecological Economics*, 69, 6, pp. 1245-1252.
- Wunder, S., 2005, *Payments for environmental services : Some nuts and bolts*, occasional papers N°42, Bangor, CIFOR, 14 p.
- Wunder S., S. Engel et S. Pagiola, 2008, Taking stock: A comparative analysis of payments for environmental services programs in developed and developing countries, *Ecological Economics*, 65, pp. 834-852.

Zahariadis, N., 1999, *Ambiguity, Times and Multiple Streams*. Sabatier P.A. (ed), *Theories of the Policy Process*, Boulder, San Francisco, Oxford, Westview Press, pp. 73-93.

Zahariadis, N., 2007, *The multiple streams framework : Structure, Limitations, Prospects*. Sabatier P.A. (ed), *Theories of the Policy Process*, Boulder, San Francisco, Oxford, Westview Press, pp. 65-92.

Zbinden, S et D.R. Lee, 2005, Paying for Environmental Services: An Analysis Of Participation in Costa Rica's PSA Program, *World Development*, 33, pp. 255-272. 

Notes

1 « Command and Control »

2 « Integrated Conservation and Development Programs »

3 Pour une revue critique des différents cadres analytiques de politiques publiques regroupés sous l'appellation générale d'approches cognitives, se référer à Sabatier (2007) et Hassenteufel (2008) ainsi qu'au numéro spécial de la revue française de science politique sur les approches cognitives des politiques publiques (2000, n° 2).

4 Le modèle de John W. Kingdon s'inspire directement du modèle du « garbage can » élaboré par Cohen, March et Olsen qui voient le fonctionnement des organisations comme des « anarchies organisées » (Cohen et al., 1972).

5 Les principales organisations étaient les suivantes : Codeforsa dans la région nord, Asirea dans la zone caraïbe, Coopemaderedos dans le sud du pays, le CAC Hojanca dans la péninsule de Nicoya, Aguadefor dans la région de Guanacaste et Fundecor dans la vallée centrale du pays.

6 Pour un historique complet des lois forestières et des instruments d'appui à la reforestation (Segura, 2003; Camacho et al., 2000; Segura et al., 2002)

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

8 Elu Président du Costa Rica en 1986, Oscar Arias soutiendra des initiatives de valorisation de la biodiversité avec l'appui de son ministre de l'environnement, Alvaro Umaña, et la création en 1989 d'une association proche des pouvoirs publics, l'institut de la biodiversité (Inbio), dont l'objectif est de valoriser sous forme contractuelle la biodiversité des réserves forestières auprès d'acteurs privés internationaux. Cette expérience mondialement connue contribuera à renforcer l'image « verte » du pays (Takacs, 1996).

9 Cet évènement sera également l'occasion de consolidation des réseaux académiques costariciens avec des chercheurs en pointe sur la question des services environnementaux et services écosystémiques, tels que Robert Costanza, alors coorganisateur de l'évènement. Robert Costanza est un des fondateurs de la société internationale d'économie écologique, fondée en 1989, et la présidera jusqu'en 1998. Il est également l'auteur en 1997 d'un des articles majeurs introduisant et popularisant la notion de services écosystémiques (Costanza et al., 1997).

10 Ce nouvel outil rencontrera un vif succès, et, dès sa première année, 22 000 ha feront l'objet de cette mesure, alors que les autres outils CAF, CAFA et CAFMA ne dépassaient pas à eux tous 9000 ha par an en moyenne (Fonafifo, 2005).

11 Cette évolution s'inscrit dans celle plus large du pays dont l'économie devient de plus en plus une économie de service dans les années 1990 (De Camino et al., 2000), avec une place significative de l'environnement dans la construction de l'image internationale du pays, en synergie avec le tourisme en forte croissance. Elle correspond aussi au fait que, suite à la crise agricole, notamment dans le domaine de l'élevage à la fin des années 80, de nombreuses parcelles étaient redevenues des recrûs forestiers.

12 Il convient toutefois de préciser, que la tendance historique de la déforestation commençait à s'inverser à cette époque, et que le rythme de déforestation avait largement baissé pour atteindre moins de 10 000 ha par an au début des années 1990 (Fonafifo, 2005; Kaimowitz et al., 1996).

13 René Castro était en particulier en contact avec le professeur Theodore Panayotou de l'université de Harvard, qui avait publié plusieurs ouvrages sur les instruments économiques pour internaliser les coûts environnementaux, dont notamment un pour le compte de la UNEP (UNEP, 1995). René Castro fera d'ailleurs sa thèse de doctorat à Harvard sur l'instrument PSE (Castro, 1999).

14 Il compte parmi son réseau : des spécialistes de l'Inbio, du système de parcs nationaux et de la conservation (Álvaro Ugalde, Mario Boza ou Raúl Solórzano), du CCT (Jaime Etcheveria), de Fundecor (Franz Tattenbach), du Catie (Róger Morales, Ronnie del Camino), de la UNA (Olman Segura) ou encore des experts comme Edgar Ortiz, Pablo Manzo ou encore Carlos Manuel Rodriguez (qui sera par

la suite ministre de l'Environnement du Costa Rica); il est également en contact entre autres avec des universitaires des États-Unis tels que Robert Costanza et Theodore Panayotou.

15 Dans le cadre de la Convention-cadre des Nations Unies sur le changement climatique conclue le 9 mai 1992 et qui entrerait en vigueur en mars 1994, la signature de cette convention par le Costa Rica, le 26 août 1994, prévoit son entrée en vigueur effective au Costa Rica, le 24 novembre 1994. Parallèlement, le Costa Rica signataire de la convention sur la diversité biologique en 1992, la ratifie en 1994.

16 Les premières négociations avec des gouvernements du nord de l'Europe débutent alors. Elles déboucheront en 1997 sur un premier accord historique de vente de carbone avec la coopération norvégienne.

17 Selon cet accord, les CAF, CAFA, CAFMA y CPB sont considérés comme des subventions (De Camino et al., 2000).

18 Il convient également de signaler que plusieurs cas de coupes illégales avaient été médiatisés et suscités des polémiques dans l'opinion publique en 1995 (Matute, 1996). Néanmoins, si ces événements ont contribué à montrer la permanence du problème de déforestation, ils ne semblent pas avoir joué un rôle central dans l'adoption de la loi.

19 Suite à son rejet par la cour constitutionnelle, une commission de réforme de la loi forestière de 1990 avait été mise en place dès 1990. Mais en 1992, une opposition entre le ministre de l'Agriculture et le ministre de l'Environnement avait conduit à l'arrêt du travail de révision de cette loi et la décision d'attendre les élections du prochain gouvernement et de l'Assemblée nationale pour reprendre ce travail.

20 À l'époque, la vie politique du Costa Rica fonctionnait encore fortement selon un modèle de bipartisme. Les deux principaux partis étaient le Parti de Libération National (Partido de Liberación Nacional - PLN) et le Parti de l'Union sociale-chrétienne (Partido Unidad Social Cristiana - PUSC). Si le PLN était en 1994 le parti majoritaire à l'assemblée, Otton Solís faisait partie d'une fraction minoritaire au sein de ce parti.

21 Ces groupes d'intérêts n'avaient pas été consultés dans le processus de construction de cette proposition et ne se l'étaient pas approprié. Si finalement, cette proposition allait dans le sens de leur vision, ces groupes, malgré l'existence d'une structure nationale fédérative, la FECON, fondée en 1989, étaient encore relativement peu structurés et présents dans les débats législatifs en 1995.

22 Cette proposition fait suite à la proposition CULPA et à aux deux propositions faites par le secteur forestier antérieurement : la première émanant de la DGF et de la CCF proposée en septembre 1994, et une seconde émanant du bureau du ministre du MINEREM proposée en décembre 1994.

23 Cette sous-commission est formée de 3 députés représentant les principaux partis et sensibilités : Luis Martínez (PLN), Ricardo Garrón-Figuls (PLN et ministre de l'Agriculture) et Hernán Bravo (député du PUSC et ex-ministre de l'Environnement).

24 Fonafifo est une institution publique créée en 1991 dans le cadre de la loi forestière de 1990 et dont la mission est alors de gérer un fonds fiduciaire en faveur d'action de soutien au secteur forestier. Cette institution est l'opérateur central de la mise en œuvre du PPSE.

25 En outre, elle améliore la protection des droits des propriétaires privés de forêt, en renforçant la lutte contre l'invasion des terrains forestiers, pratique qui était encore relativement courante de la part de paysans sans terre à l'époque.

26 Cette loi réaffirme les fonctions de la DGF, renforce le Fonafifo et crée l'Office National des Forêts (ONF) comme une entité publique non étatique, pilotée par un conseil d'administration constitué de représentants du secteur privé forestier et chargé de cogérer avec l'administration publique le secteur forestier.

27 Steinberg (2001) souligne notamment au début des années 90 l'accroissement rapide du nombre d'articles de presse sur l'environnement ainsi que le développement d'organisations environnementales.

28 De fait, les deux hommes partagent des réseaux similaires, ils sont tout deux proches des cercles nord-américains de l'économie de l'environnement, ils ont des relations fortes avec l'INCAE business school, une école de commerce, installée au Costa Rica depuis 1964 avec l'appui du secteur privé centroaméricain, Harvard Business School, et l'USAID, et qui constitue l'un des « think tank » importants en matière de politique économique du pays.

29 Le député Luis Martínez s'inscrit plus dans la lignée idéologique du président Oscar Arias lors de son premier mandat ; Otton Solís fondera suite à ses divergences avec l'idéologie dominante du PLN, son propre parti, le Parti d'Action Citoyenne (PAC) en 2000.

30 Il convient de noter que la définition des quatre services environnementaux repris dans la définition conceptuelle de PSE par Wunder (2005) ou dans la revue des PSE de Landell-Mills et al. (2002) reprend directement celle inscrite dans la loi forestière costaricienne dès 1996.

31 Il compte en effet parmi son réseau le professeur Théodore Panayotou, spécialiste des politiques environnementales, qui sera son directeur de thèse à Harvard. Localement, il est aussi en contact avec

des chercheurs en économie de l'environnement tels que Jaime Etcheveria du CCT, Franz Tattenbach de Fundecor, ou Olman Segura de l'Université nationale.

32 Si, comme René Castro, il est membre du PLN, il ne fait pas partie du courant majoritaire du PLN proche du président. Par ailleurs, à la différence de René Castro, il n'a pas une formation technique sur les thèmes environnementaux, et ne dispose pas d'un réseau important sur les scènes nationale et internationale, ni du soutien des groupes d'intérêts nationaux.

33 Pour construire le projet de loi, il interagira fortement avec Hernan Bravo du PUSC, qui était alors la seconde force politique à l'assemblée.

Pour citer cet article

Référence électronique

Jean-François Le Coq, Denis Pesche, Thomas Legrand, Géraldine Froger et Fernando Saenz Segura, « 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* [En ligne], Volume 12 numéro 3 | décembre 2012, mis en ligne le 15 décembre 2012, consulté le 15 mars 2013. URL : <http://vertigo.revues.org/12920> ; DOI : 10.4000/vertigo.12920

À propos des auteurs

Jean-François Le Coq

Agroéconomiste, chercheur au Centre de Coopération International en Recherche Agronomique pour le Développement (CIRAD) – UMR ART-Dev ; professeur associé au Centro Internacional de Política Económica para el Desarrollo Sostenible (CINPE) de la Universidad Nacional de Costa Rica (UNA); aptado 739-3000 Heredia, Costa Rica; Courriel : jflecoq@cirad.fr

Denis Pesche

Sociologue, chercheur au chercheur au Centre de Coopération International en Recherche Agronomique pour le Développement (CIRAD) – UMR Art-DEV, Montpellier; Courriel : denis.pesche@cirad.fr

Thomas Legrand

Économiste, doctorant au Centre d'Études sur la Mondialisation, les Conflits, les Territoires et les Vulnérabilités (CEMOTEV); Université de Versailles Saint-Quentin en Yvelines, France, Courriel : thomas.legrand@greensynergie.com

Géraldine Froger

Économiste, enseignant chercheur au Centre d'Études sur la Mondialisation, les Conflits, les Territoires et les Vulnérabilités (CEMOTEV); Université de Versailles Saint-Quentin en Yvelines, France, Courriel : geraldine.froger@uvsq.fr

Fernando Saenz Segura

Économiste, professeur au Centro Internacional de Política Económica para el Desarrollo Sostenible (CINPE) de la Universidad Nacional de Costa Rica (UNA); Courriel : fsaenz@una.ac.cr

Droits d'auteur

© Tous droits réservés

Résumés

Les notions de services environnementaux et de services écosystémiques (SE) ont connu un rapide engouement au cours de la dernière décennie et sont à l'origine de nouveaux instruments pour faire face à divers problèmes environnementaux, notamment la déforestation : les dispositifs de Paiements pour Services Environnementaux (PSE). Néanmoins, l'intégration du concept dans les politiques publiques reste un processus rare. Dans ce domaine, le Costa Rica fait figure de pionnier pour avoir dès 1996 mobilisé la notion de SE dans sa loi forestière n° 7575 pour instaurer un programme de PSE (PPSE) d'envergure nationale. Alors que le PPSE a fait l'objet de nombreuses études portant sur sa nature et son efficacité, nous chercherons à comprendre comment et pourquoi le concept de SE, encore peu connu internationalement,

a-t-il été, à cette période donnée, introduit dans la politique forestière au Costa Rica. Sur la base d'un travail bibliographique et d'enquêtes auprès d'acteurs impliqués directement et indirectement dans le processus politique, nous analysons la formulation et l'adoption de la loi forestière n° 7575. Nous montrons que la mise en politique de la notion de SE résulte d'une fenêtre politique singulière trouvant son origine dans 4 facteurs : 1) l'existence d'un problème identifié de déforestation, 2) l'existence depuis plus ou moins deux décennies de dispositifs d'appui au secteur forestier et de groupes d'intérêts structurés représentant le secteur forestier, 3) le développement de flux d'idées au sein de quelques élites costariciennes insérées dans des réseaux internationaux, 4) l'existence d'entrepreneurs de politique qui ont su tirer parti du contexte national et international pour construire un compromis à l'origine d'une nouvelle politique forestière au Costa Rica.

During the last decade, the notions of environmental services and ecosystem services (ES) experienced a rapid development of attention from scholars and development actors. These notions have been mobilized to develop new instruments to face environmental problems such as deforestation: the Payments for Environmental Services (PES). Nevertheless, the integration of these concepts in public policy is still limited. In this regard, Costa Rica is considered as a pioneer since it has integrated the ES notion in its forest law since 1996, setting the ground for the implementation of the national Program of PES (PPES). Although the nature and efficiency of the PPES has been largely discussed, the policy process has been poorly documented. In this article, we aim at understanding how and why the concept of ES, then poorly known at international level, was integrated at this specific moment in the Costa Rican forestry law #7575. Based on a review of existing documents and interviews of actors involved directly or indirectly in the policy process, we analyze the formulation and adoption of the forestry law #7575. We show that the introduction of the notion of ES resulted from an original policy windows, which derived from 4 factors: 1) the pre-existence of an identified problem of deforestation, 2) the existence, for more than two decades, of instruments supporting forestry sector and of interest groups structured in the forestry sector, 3) the development of flows of ideas inside Costa Rican elites inserted in international networks, 4) the presence of policy entrepreneurs that were able to take advantage of the national and international context to build a compromise leading to the new Costa Rican forestry policy.

Entrées d'index

Mots-clés : services environnementaux, paiements, Costa Rica

Keywords : environmental services, environmental service, payment, Costa Rica