

THE CONVERSATION

L'expertise universitaire, l'exigence journalistique



Sur l'île de Bornéo (Indonésie), une portion déforestée dans une zone exploitée pour la production d'huile de palme. Bay Ismoyo/AFP

Une nouvelle piste pour financer la lutte contre la déforestation

19 janvier 2016, 07:09 CET

Sous la pression d'ONG environnementales et de consommateurs, de grandes entreprises agroalimentaires se sont volontairement engagées 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. 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. Plus de 80 % des terres déboisées le sont pour un usage agricole et 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. Elles encadrent, en effet, la diversification des productions vers des cultures pérennes (palmier à huile, cacao) via la contractualisation ou le suivi des producteurs par le biais des coopératives qui les approvisionnent.

Des engagements difficiles à concrétiser

Auteur



Alain Karsenty

Économiste de l'environnement, directeur de recherches, enseignant à AgroParisTech et consultant international, Cirad

Incitées à bannir de leurs chaînes d'approvisionnement les productions issues de la déforestation, de grandes firmes de l'agroalimentaire ont commencé à se mobiliser, en jouant notamment un rôle majeur en 2014 dans la Déclaration de New York sur les forêts. À cette occasion, des groupements d'entreprises – le Consumer Goods Forum (soja) et la Tropical Forest Alliance (huile de palme) – ainsi que plusieurs entreprises se sont engagées à réduire de moitié la perte de forêts naturelles dans le monde en 2020 et à y mettre fin en 2030. Une vingtaine de firmes ont en outre 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 ces efforts.

Ces engagements volontaires sont toutefois 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 et 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.

Comment garantir ensuite 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. Les objectifs zéro déforestation imposés par les firmes sont en outre parfois trop contraignants pour les petits producteurs.

Il serait au final illusoire de penser que les firmes 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. 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.

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 agroécologiques ; les PSE collectifs financeraient les communautés pour conserver leur territoire.

Faire pousser du cacao sous ombrage, un moyen de diversifier les cultures. Flöschen/Flickr, CC BY

Faire évoluer les pratiques

Comme évoqué plus haut, les firmes ne pourront tenir leurs engagements que si les petits producteurs mettent en place des pratiques agro-sylvo-pastorales 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).

Ces PSE d'investissement permettront de piloter l'évolution des pratiques agro-sylvo-pastorales 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).

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.

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 socioculturel ; 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.

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.

Comment financer ces nouveaux dispositifs ?

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.). 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 possible, 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.

Bientôt en Côte d'Ivoire ?

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 pilotes 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 pilotes 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 pilotes. 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.

Retrouvez l'intégralité de cet article sur le site du Cirad



développement forêts déforestation fiscalité