



Note d'orientation politique
Un programme national de Paiements pour Services Environnementaux (PSE) en Côte d'Ivoire

Juillet 2020

Sigles & abréviations

ANADER	Agence Nationale de Développement Rural
AVEC	Association Villageoise d'Épargne et de Crédit
CNRA	Centre National de Recherche Agronomique
CDCOM	Centre de Développement Communautaire
EFI	Institut Européen de la Forêt
MINEDD	Ministère de l'Environnement et du Développement Durable
MINEF	Ministère des Eaux et Forêts
MINADER	Ministère de l'Agriculture et du Développement Rural
MNV	Monitoring, Notification et Vérification
PSE	Paielements pour Services Environnementaux
REDD	Réduction des émissions liées à la déforestation et à la dégradation des forêts
SEP REDD+	Secrétariat Exécutif Permanent REDD+
SN-PSE	Système National de Paiement pour Services Environnementaux

Auteur : Thomas Legrand (consultant indépendant)

Ce document a été produit avec l'assistance de l'Union Européenne au travers de la Facilité UE REDD de l'Institut européen de la forêt (EFI), sous la supervision du Ministère des Eaux et Forêts (MINEF) et du Secrétariat Exécutif Permanent pour la REDD+ (SEP-REDD+). Son contenu n'engage que l'auteur.

1. Les PSE au cœur des politiques ivoiriennes pour la reconstitution du couvert forestier

La **Stratégie Nationale REDD+ (2017)** envisage de mettre en place un système national de paiement pour services environnementaux (SN-PSE), à travers lequel des individus et des communautés peuvent être rémunérés en échange de certaines pratiques favorables à la forêt, notamment la conservation et la reforestation. **La Stratégie de Préservation, de Réhabilitation et d'Extension des Forêts** prévoit également la mise en place de mesures incitatives pour la promotion du reboisement et la conservation des forêts au nombre desquelles figurent les PSE. Les PSE sont mentionnés dans le Code Forestier comme l'ensemble d'instruments incitatifs qui consiste à offrir des avantages en espèce ou en nature, en contrepartie de la mise en œuvre de pratiques favorables à la préservation de l'environnement.

Ce système national de PSE conjuguerait une approche territoriale avec des contrats collectifs et une approche par filière agricole dans le cadre d'une agriculture « zéro déforestation » avec des contrats individuels. La conception d'un tel système a été pilotée par le SEP-REDD+ et s'est basée sur une étude de faisabilité réalisée en 2015¹, ainsi que l'élaboration en 2016 d'un guide pratique des PSE en Côte d'Ivoire², qui constitue un premier cadre commun opérationnel pour la mise en œuvre de projets d'expérimentation au niveau local. Ce cadre a été testé une première fois depuis 2017 par le projet PSE de la Nawa³ alors que d'autres projets, tels que **le Projet REDD+ de la Mé** ou dans le cadre de **l'Initiative Cacao et Forêts**, ont testé d'autres modalités de PSE ou s'apprêtent à le faire, fournissant un retour d'expérience utile⁴.

2. Pertinence et faisabilité des PSE en Côte d'Ivoire

La **Stratégie Nationale REDD+ (2017)** considère un système national de PSE comme le « moteur » de toutes les politiques et mesures stratégiques sectorielles visant à engager les petits producteurs et les communautés locales dans la mise en œuvre des activités de la REDD+⁵. **Ce système est en effet central pour fournir les moyens et les incitations nécessaires aux acteurs de terrain pour la reconstitution du couvert forestier** et l'atteinte de l'objectif national d'une couverture forestière représentant au moins 20% de la superficie du pays.

La faisabilité d'un système national de PSE en Côte d'Ivoire a été confirmée par une étude dédiée, réalisée en 2015⁶, alors que différentes expériences de terrain ont confirmé la possibilité de mettre en œuvre ce système au niveau local⁷. Des programmes nationaux de PSE ont été établis dans de nombreux pays en Amérique Latine (Costa-Rica, Mexique, Equateur...) et en Asie (Vietnam, Chine...), et différents pays africains prévoient de développer de tels mécanismes dans le cadre de leur stratégie REDD+ (RDC, Madagascar, Cameroun...). Ces programmes permettent de mettre à l'échelle les efforts nationaux en la matière, en fournissant un système organisationnel pour canaliser les financements vers le terrain.

Une option intermédiaire par rapport à un programme national de PSE est de mettre en place, au moins dans un premier temps, un programme régional de PSE, par exemple dans les régions fortement engagées dans la mise en œuvre de stratégies territoriales durables (ex : région de la Mé, région de Cavally qui est appuyée par le Governors' Climate and Forests Task Force et fait partie de la zone d'intervention du Programme de Réduction des Emissions).

3. Principales caractéristiques d'un programme national de PSE en Côte d'Ivoire

La mise en place d'un programme national de PSE est au cœur de la stratégie REDD+ qui décrit à grand trait ses principales caractéristiques potentielles. Ces dernières ont notamment été développées par l'étude de faisabilité et le guide pratique des PSE en Côte d'Ivoire qui identifie quatre modalités potentielles de PSE : agroforesterie (plantation d'arbres dans les systèmes de production agricole ou d'élevage), reboisement (mise en place de plantations forestières), régénération naturelle assistée et conservation de la forêt. Les caractéristiques du programme ont été inspirées en partie de l'exemple du Costa Rica, avec lequel le Gouvernement de Côte d'Ivoire a initié un partenariat. Les contrats de PSE peuvent être mis en place avec des individus ou prendre la forme de contrats collectifs avec des communautés à travers une institution représentative du village (association, mutuelle de développement, comité de développement communautaire, etc.).

L'éventuelle mise en place d'un programme national de PSE est avant tout **une décision politique**. Elle passe par la mise en place d'un certain nombre d'éléments clés : un **financement durable**, un **cadre légal**, un **cadre de gouvernance et organisationnel**. La **sécurisation foncière** peut également être particulièrement utile.

3.1 Financement durable

Une source de financement durable, en général au moins pour partie nationale, est un élément sine qua non pour le développement d'un programme national de PSE.

Une source budgétaire peut être utile mais n'est pas un gage de durabilité, les allocations pouvant varier d'une année à l'autre au gré des priorités gouvernementales.

Les **redevances affectées** apparaissent préférables. Elles peuvent porter sur les hydrocarbures ou sur l'eau comme au Costa Rica, ce qui a le mérite de faire le lien avec les services environnementaux générés par les forêts, mais aussi par exemple sur les unités téléphoniques, les boissons distribuées en bouteille, les paris sportifs, loto et loteries, les vignettes automobiles comme mentionné dans la Stratégie Nationale REDD+.

Des **contributions d'entreprises**, notamment des secteurs cacao (cf. Initiative Cacao et Forêts) et forestier, qu'elles soient volontaires dans le cadre d'une compensation de leur impact (carbone notamment) ou du fait de la réglementation (cf. reboisement

compensatoire, taxe spécifique sur le secteur forestier¹, prix minimum différencié pour le cacao agroforestier) pourraient financer le programme national de PSE.

A ce titre, outre une taxe spécifique sur le secteur forestier, la Stratégie de Préservation, de Réhabilitation et d'Extension des Forêts mentionne en tant que contribution du secteur privé à son financement :

- Une fiscalité venant appuyer la mise en œuvre de la stratégie et touchant les entreprises agricoles de grande et moyenne taille, les compagnies de transport, les sociétés d'exploitation des eaux de surface et des eaux minérales, les sociétés immobilières, les sociétés d'exploitation et de distribution d'énergie électrique et d'hydrocarbures, les sociétés minières...
- Des partenariats publics privés avec des secteurs de l'agro-industrie, de l'énergie, de l'eau, des hydrocarbures et des transports afin qu'ils contribuent aux efforts de reboisement dans le cadre de leur responsabilité environnementale et sociale ;
- La mise en place d'un Fonds forestier pour le financement des activités de protection, réhabilitation et d'extension des forêts.

Le programme pourrait également **revendre au niveau international les crédits carbone générés** afin de financer ses activités et utiliser les revenus générés de la vente de réductions d'émissions issues de la REDD+ en faisant office de mécanisme de **distribution des bénéfices**.

Enfin, les **bailleurs de fonds internationaux** pourraient trouver un tel mécanisme attractif pour canaliser leurs investissements.

3.2 Cadre de gouvernance

Un système national de PSE doit compter sur un organe de gouvernance en charge de piloter et superviser la mise en œuvre du programme, notamment ses règles, objectifs, budget et résultats.

La gouvernance d'un programme national de PSE dépend de la manière dont ce programme est conçu et financé. De manière générale, il convient en effet d'associer à sa gouvernance **les représentants des principales parties prenantes publiques et privées concernées**. L'organe de gouvernance pourrait ainsi par exemple associer :

- Un représentant du MINEF ;
- Un représentant du MINEDD/SEP-REDD+ ;
- Un représentant du MINADER ;
- Un représentant du Ministère en charge des Finances et de l'Économie ;
- Un représentant du secteur agro-industriel (cacao, hévéa, palmier à huile, anacarde) ;
- Des représentants public ou privé d'autres secteurs finançant de manière significative le programme (eau, énergie, bailleurs de fonds...) ;
- Un représentant de la société civile, spécialiste des questions forestières et de l'observation indépendante des forêts.

¹ L'instauration d'une taxe pour la mise en œuvre de la Stratégie de Préservation, de Réhabilitation et d'Extension des Forêts est mentionnée dans cette stratégie.

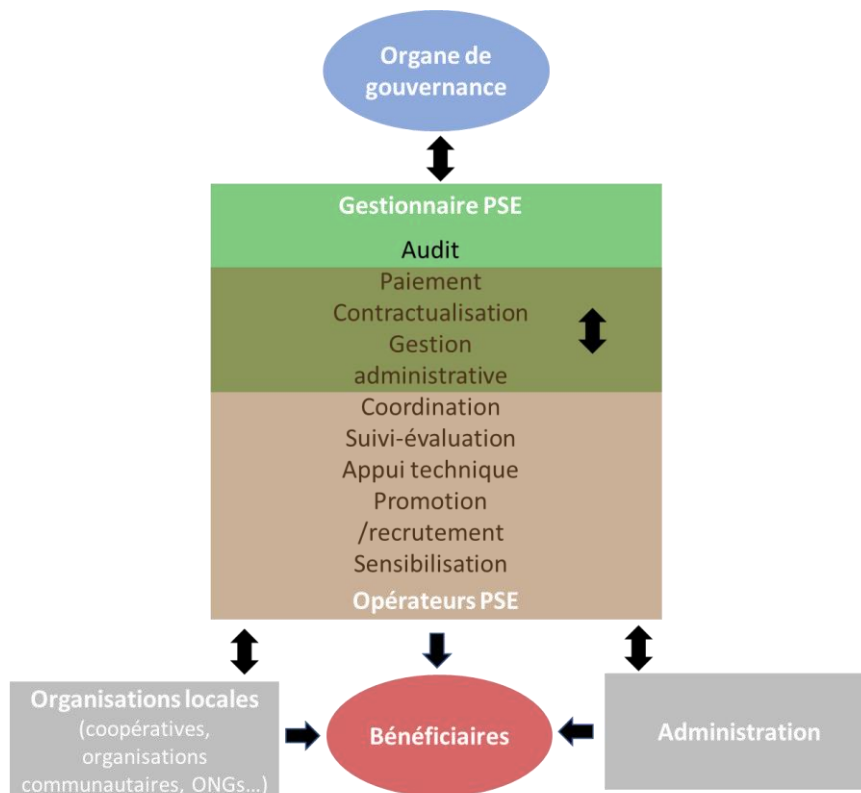
3.3 Cadre organisationnel

Un **gestionnaire PSE** serait chargé de la mise en œuvre du programme (contractualisation, paiement, surveillance, audit, etc.) Il apparaît recommandable de choisir pour cela une structure privée dotée d'une gouvernance public-privé et justifiant de standards de gestion très élevés. Il convient également de favoriser les structures existantes, telle que la Fondation pour les Parcs et Réserves de Côte d'Ivoire (FPRCI) ou le Fonds Forestier National, plutôt que d'appuyer la multiplication de différents fonds environnementaux². Un guichet spécifique pour le programme de PSE, disposant de son propre organe de gouvernance, peut en effet être créé au sein d'une structure existante.

Ce gestionnaire PSE pourrait s'appuyer sur différents **opérateurs PSE** pour la mise en œuvre du programme sur le terrain. Ces organisations effectueraient les autres fonctions (promotion, recrutement, suivi, assistance technique...) **en coordination avec d'autres organisations (coopératives, organisations communautaires, ONGs) et l'administration locale (MINEF, MINADER, MINEDD)**. Les opérateurs PSE pourraient même se voir déléguer la contractualisation et/ou le paiement, laissant alors un rôle minimal pour le gestionnaire PSE.

Ce programme national s'appuierait également bien entendu sur les acteurs traditionnels de la filière forestière (production de semences et de plants, travaux sylvicoles...), dont il conviendrait de renforcer les capacités pour permettre la mise à l'échelle.

² Il est en effet actuellement prévu la mise en place d'un fonds climat, ainsi qu'un fonds REDD+ en Côte d'Ivoire.



3.4 Cadre légal

Un cadre légal définissant le programme et ses modalités opérationnelles est nécessaire à l'institution d'un programme national de PSE. Doivent notamment être définis :

- Les sources de financement du programme ;
- Les écosystèmes, services environnementaux et modalités considérés ;
- Le cadre de gouvernance et organisationnel du programme ;
- Les conditions d'éligibilité au programme ;
- Les règles (niveaux de paiements, priorisation, etc.) et procédures (pour l'inscription, la sélection, la contractualisation, le suivi, le paiement...) du programme.

Ce cadré légal prendrait la forme de **décrets, arrêtés et manuels** opérationnels.

3.5 Sécurisation foncière

L'appui à l'obtention de certificats fonciers pourrait accompagner utilement le déploiement du programme national de PSE. Toutefois, il ne s'agit pas d'une condition nécessaire, des dispositifs informels pour éviter tous conflits fonciers ayant été testés avec succès dans le cadre d'un projet pilote de PSE⁸.

3.6 Éléments de coûts

L'ambition du gouvernement Ivoirien en matière forestière est très forte et devrait se refléter dans la portée du système national de PSE. A titre d'exemple, il a été estimé que **150 000 contrats de PSE** pourraient correspondre à un coût d'environ **31 milliards de FCFA**, dont environ 60% de coûts de paiement et 40% de coûts opérationnels⁹.

Bibliographie

Karsenty A., Beligné V., Koné I., Ouattara K. 2015. Étude de faisabilité pour la mise en œuvre d'un système national de paiements pour services environnementaux (PSE) en Côte d'Ivoire.

Legrand T. 2016. Guide pratique des Paiements pour Services Environnementaux (PSE) en Côte d'Ivoire pour la mise en œuvre de projets d'expérimentation au niveau local.

Legrand T. 2020. Analyse, bilan et perspective de la mise en œuvre des Paiements pour Services Environnementaux (PSE) en Côte d'Ivoire.

République de Côte d'Ivoire. 2017. Stratégie Nationale REDD+.

République de Côte d'Ivoire. 2020. Stratégie de Préservation, de Réhabilitation et d'Extension des Forêts.

¹ Karsenty et al. (2015)

² Legrand (2016).

³ Le projet PSE de la Nawa (« Transformer la chaîne de valeur cacao en Côte d'Ivoire : l'approche de zéro déforestation nette de Mondelez / projet pilote de la Nawa ») mis en œuvre dans le cadre du programme de durabilité « Cocoa Life » de Mondelez depuis 2017 dans la région de la Nawa par l'ONG IMPACTUM, en coordination avec le SEP-REDD+ et avec l'appui financier de l'Institut Européen de la Forêt (EFI) (Legrand 2020).

⁴ Legrand (2020) a effectué une capitalisation de certaines de ces expériences de PSE.

⁵ Réduction des émissions de gaz à effet de serre issues de la déforestation et dégradation des forêts, la conservation et la gestion durable de ces forêts, ainsi que l'accroissement de ses stocks de carbone forestier. La REDD+ est un système international d'incitation aux pays en développement pour l'atteinte de ces objectifs, développé dans le cadre de la Convention Cadre des Nations Unies sur les Changements Climatiques (CCNUCC).

⁶ Karsenty et al. (2015).

⁷ Legrand (2020).

⁸ Le projet PSE de la Nawa a eu recours à une attestation de propriété. Cette attestation est signée par l'exploitant, le chef de village et deux témoins, à la suite d'une petite enquête foncière effectuée par les Comités de Développement Communautaire (CDCOM). Elle est par la suite validée par le Comité Villageois de Gestion Foncière et Financière qui détermine si la personne en question est propriétaire ou simplement exploitant de la terre (Legrand 2020).

⁹ Legrand (2016). La répartition des contrats était la suivante : 85% agroforesterie (90 arbres / contrat), 10% reboisement (2 hectares), 5% conservation (2 hectares).