

# COMPRENDRE LES PAIEMENTS POUR SERVICES ECOSYSTÉMIQUES : DES VERTUS DU CONCEPT AUX DÉFIS DE LA MISE EN ŒUVRE



Les Paiements pour Services Ecosystémiques ou Environnementaux (PSE) sont des mécanismes de financement de la biodiversité au cœur de l'actualité.

A travers l'analyse qui suit, Aurélien Guingand, économiste à la Mission Economie de la Biodiversité, s'attache à en clarifier les principaux enjeux et opportunités.

**A** l'instar des recommandations issues des rapports The Economics of Ecosystems and Biodiversity (TEEB) et des décisions des 10<sup>ème</sup> et 11<sup>ème</sup> Conférences des Parties de la Convention sur la Diversité Biologique à Nagoya (2010) et Hyderabad (2012), l'approche économique de l'environnement est aujourd'hui perçue comme étant l'une des solutions novatrices pouvant mettre un terme à l'érosion de la biodiversité. Cette idée s'inscrit dans un double contexte. D'une part, les politiques

traditionnelles de préservation de la nature, fondées sur le triptyque règle-contrôle-sanction, n'ont pas pu réduire le rythme de détérioration de la biodiversité jusqu'à présent. D'autre part, la rigueur budgétaire couplée à l'exigence d'une efficacité accrue de l'utilisation des fonds publics, incite à la recherche de mécanismes de financement alternatifs plus incitatifs et susceptibles de mobiliser des fonds du secteur privé.

Aujourd'hui, les services rendus par la nature ne sont pas pris en compte par les agents économiques. Par conséquent, le coût social de leur dégradation, c'est-à-dire l'ensemble des coûts supportés par la société du fait de la détérioration de ces services, n'est pas intégré dans l'évaluation des coûts privés supportés par ces derniers. D'où la nécessité de valoriser ces services pour les intégrer dans les processus de prise de décision et, au-delà, d'assurer le financement de leur préservation. Sur le principe, les paiements pour services

écosystémiques (PSE) semblent répondre à ces attentes en faisant de la préservation de l'environnement une activité rémunératrice incitant les agents économiques à modifier leur comportement. Ils semblent également avoir la capacité de lever des financements additionnels auparavant non mobilisés pour la conservation de la biodiversité (Laurans et al., 2011). Cependant, la question de leur potentiel doit être appréciée au regard de leur capacité opérationnelle à répondre aux objectifs fixés.

## Qu'est-ce qu'un PSE ?

Si la définition d'un PSE fait encore l'objet d'après discussions et controverses, la plus communément acceptée stipule qu'un PSE correspond à une transaction volontaire où un service écosystémique bien défini (ou une utilisation des terres censée produire ce service) est « acheté » par au moins un individu consommateur à au moins un individu fournisseur de service, si et seulement si le fournisseur garantit la production continue du service (Wunder, 2005). Par exemple, dans le cas d'un PSE sur un bassin versant, les propriétaires terriens en amont peuvent recevoir des paiements de la part des utilisateurs d'eau situés en aval (entreprises, collectivités, consommateurs...) pour rémunérer le service d'épuration et de filtrage des eaux rendus par le couvert forestier ou les zones humides des terrains en question. Ici, seuls sont concernés les accords négociés entre plusieurs parties prenantes consistant à indemniser les fournisseurs de service pour la production d'un service jusqu'alors effectuée gratuitement. Cette définition insiste sur le caractère à la fois volontaire et conditionnel des arrangements. En pratique néanmoins, les PSE volontaires contractualisés de manière bilatérale entre

**D'où la nécessité de valoriser ces services pour les intégrer dans les processus de prise de décision et, au-delà, d'assurer le financement de leur préservation.**

## COMPRENDRE LES PAIEMENTS POUR SERVICES ECOSYSTÉMIQUES : DES VERTUS DU CONCEPT AUX DÉFIS DE LA MISE EN ŒUVRE



→ les agents ne couvrent qu'une partie du spectre des PSE existants. D'une manière générale, deux critères principaux peuvent être mis en avant pour leur classification : le caractère volontaire ou obligatoire des paiements, d'une part, et l'intervention ou non d'un intermédiaire (un organisme public, privé ou une structure institutionnelle) dans la mise en relation entre bénéficiaires-payeurs et fournisseurs de services d'autre part.

L'essentiel des PSE existant aujourd'hui vise à rémunérer individuellement, voire conjointement dans certains cas, les services rendus par les bassins versants, la séquestration de carbone, la

**Un PSE vise, en somme, à rendre individuellement profitable des pratiques d'utilisation des terres collectivement préférables.**

préservation d'habitats pour le maintien de la biodiversité ou la beauté des paysages. Il est aujourd'hui difficile d'avoir une vue d'ensemble des projets de PSE en cours dans le monde, compte tenu de l'absence de définition commune et de la grande variabilité des caractéristiques locales des

projets. Mais certaines données, bien que non-exhaustives, peuvent apporter des éléments de réflexion. Les services rendus par les bassins versants (rechargement des aquifères, protection contre l'érosion des sols, purification de l'eau via le filtrage de polluants...) figurent notamment parmi les cas de PSE les plus documentés.

### Les parties de l'échange : l'offre et la demande de PSE

Du côté de l'offre, les fournisseurs de services écosystémiques sont en général des acteurs qui sont en position non pas de produire le service en tant que tel, mais bien d'améliorer ou de maintenir la capacité d'un écosystème à le fournir, comme les agriculteurs ou les propriétaires terriens par exemple. La terminologie « PSE » est donc ambiguë car elle ne reflète pas le fait que l'objet de la transaction n'est que rarement le service en lui-même. De manière pragmatique, les fournisseurs sont en général indemnisés pour les coûts d'opportunité qu'ils subissent liés aux modifications d'utilisation des sols susceptibles de favoriser la production du service en question. Un PSE vise, en somme, à rendre individuellement profitable des pratiques d'utilisation des terres collectivement préférables.

### Chiffres clés des Paiements pour Services Ecosystémiques rendus par les bassins versants en 2011 dans le monde<sup>1</sup>

▶ Nombre de programmes actifs	205
▶ Nombre de programmes en développement	76
▶ Valeur annuelle totale des transactions réalisées	8,2 milliards US \$
▶ Nombre d'hectares gérés pour la production de services rendus par les bassins versants	117 millions

Source : Ecosystem Marketplace

(1) 116 millions d'hectares sur 117 sont comptabilisés en Chine où plus de 60 programmes de PSE sur bassin versant étaient en cours en 2011 pour une valeur annuelle des transactions s'élevant à 7,5 milliards de dollars US. Une partie conséquente de ces programmes est menée sous l'égide du programme d'éco-compensation lancé au niveau national. Ce dernier allie des politiques de coordination entre différentes juridictions administratives pouvant prendre la forme de transferts financiers afin d'assurer une meilleure gestion des bassins versants avec des politiques de paiements des fournisseurs de services en amont par les gouvernements locaux et consommateurs d'eau en aval.

# ZOOM

## Exemples de PSE

Quelques exemples témoignent du potentiel des PSE sur bassin versant mais également de la complexité de leurs conditions de réussite sur le terrain. Les municipalités de New-York (Etats-Unis) et Munich (Allemagne), par exemple, travaillent depuis plusieurs années avec les agriculteurs en amont de leur bassin versant pour faciliter le passage à une agriculture plus durable afin de préserver la qualité des eaux consommées par les habitants. En France, les entreprises Nestlé (propriétaire de la marque Vittel) et Evian (propriétaire de l'eau minérale du même nom) ont également mis en œuvre des programmes

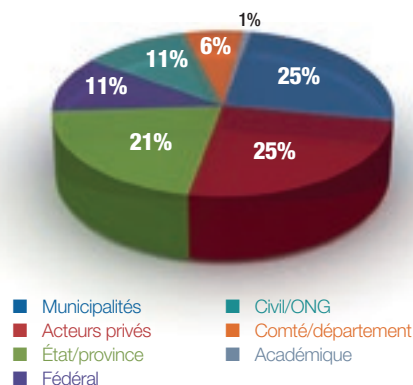
similaires pour préserver la qualité de la ressource dont dépend directement leur activité. Cependant, sur le terrain, les programmes ne correspondent souvent que partiellement à des PSE. Ils peuvent inclure plus largement des politiques de maîtrise foncière des zones considérées comme critiques ou des politiques d'assistance technique et d'amélioration des infrastructures existantes. De plus, la prise de décision peut répondre aussi bien à des impératifs économiques (coûts préventifs vs coûts curatifs) que réglementaires.



**D**u côté de la demande, les utilisateurs de services peuvent être soit les bénéficiaires directs, soit un organisme tiers acheteur (public ou privé) faisant l'intermédiaire entre les payeurs et les fournisseurs de services (Engel, 2008). L'intermédiation via un organisme tiers est souvent nécessaire lorsque le service écosystémique procure des bénéfices qui ne sont pas facilement appropriables par les usagers (Engel, 2008), ou lorsque les utilisateurs sont nombreux et éprouvent des difficultés à se coordonner. Cette dernière idée révèle une réalité en décalage avec la perception que l'on a du mécanisme fondé sur la libre négociation sans intervention publique : une part conséquente des PSE à ce jour est financée et administrée en grande partie sur fonds publics. C'est notamment le cas pour les services rendus par les bassins versants, comme l'approvisionnement en eau, où la demande est essentiellement tirée par le secteur public. Rares sont en effet les entreprises ayant été à l'initiative de projets de PSE dans ce domaine, que ce soit pour améliorer leur réputation ou pour

protéger leur chaîne d'approvisionnement. De plus, les initiatives issues du secteur privé sont souvent menées dans un souci de respect de la réglementation en vigueur.

### Origine de la demande pour les investissements dans les services rendus par les bassins versants en 2011 dans le monde



Les deux principaux enjeux ici sont la transformation d'un consentement à payer théorique en paiement effectif et la mobilisation de fonds en provenance de fonds privés pour financer les PSE.

### Modalités de la mise en œuvre des PSE et critères d'évaluation

La mise en œuvre opérationnelle des PSE renvoie à trois enjeux principaux : l'efficacité environnementale, l'efficacité économique et l'équité.

#### ➔ Efficacité environnementale

Savoir évaluer l'impact des changements de pratiques individuelles sur la production d'un service donné est particulièrement essentiel. En effet, c'est bien cette causalité qui devrait conditionner dans l'idéal le ciblage des fournisseurs de services écosystémiques à indemniser en priorité pour accroître l'efficacité environnementale du programme. Ce problème renvoie à la délicate quantification des bénéfices rendus par certains services écosystémiques ainsi qu'à l'appréhension de leur distribution spatiale (OCDE, 2011). En pratique, de par l'impossibilité ou le coût de la récolte de l'information nécessaire, les paiements sont souvent effectués de manière uniforme,

## COMPRENDRE LES PAIEMENTS POUR SERVICES ECOSYSTÉMIQUES : DES VERTUS DU CONCEPT AUX DÉFIS DE LA MISE EN ŒUVRE

→ sur une base surfacique, et souvent en fonction non pas des résultats, mais bien des efforts consentis par les fournisseurs. Par ailleurs, ils sont souvent instaurés de préférence dans des contextes où les coûts d'opportunités sont bas, et non pas là où les écosystèmes sont les plus menacés (ibid). Enfin, l'un des points importants à prendre en compte en matière d'efficacité environnementale correspond au possible déplacement du problème environnemental en dehors de la zone d'intervention des PSE, ce qui pose la question de la pertinence de l'échelle géographique de mise en œuvre du programme.

### → Efficience économique

L'efficience économique des PSE est intrinsèquement liée au problème d'additionnalité de la fourniture de services écosystémiques par rapport à un scénario de statu quo (situation sans paiement). Dans le cas contraire, cela revient à payer des acteurs pour des activités qu'ils auraient menées dans tous les cas de manière volontaire ou involontaire. En pratique,

**Ils sont particulièrement prometteurs. Leur capacité de réponse aux enjeux environnementaux dépend fortement des conditions de leur mise en œuvre.**

évaluer l'additionnalité et le caractère conditionnel du paiement revient à mettre en place un système relativement coûteux de suivi par rapport à un scénario de référence et de sanction des manquements aux obligations contractuelles (ibid). Une autre source d'inefficacité correspond aux paiements de montants insuffisants pour couvrir les coûts d'opportunités liés aux changements de pratiques (Engel, 2008).

### → Équité

Par principe, les PSE rémunèrent ceux qui n'étaient pas prêts à changer leurs pratiques pour les inciter à changer, alors que dans le même temps, les agents qui modifient spontanément leur comportement ne sont pas indemnisés. Des paiements uniformes prennent le risque de ne pas refléter la perte d'utilité subjective de chaque partie. Ils peuvent inciter à l'effet pervers d'entrer en conflit direct avec les objectifs de la réglementation, voire même d'inciter à être rémunéré pour la respecter (Karsenty et al., 2009). Enfin, le principe des PSE peut aller à l'encontre de l'approche développée notamment par E. Ostrom visant à mettre en évidence des mécanismes de régulation et de gouvernance institutionnelle pour la gestion collective des ressources naturelles.

## En conclusion

Les PSE constituent un mécanisme innovant permettant de démontrer que la préservation de l'environnement peut être une option économiquement favorable pour l'ensemble des parties prenantes concernées. En cela, ils sont particulièrement prometteurs. Leur capacité de réponse aux enjeux environnementaux dépend fortement des conditions de leur mise en œuvre.

### A ce titre, trois recommandations peuvent être faites :

→ Tout projet de PSE se doit de penser l'articulation entre les trois dimensions que représentent l'efficacité environnementale, l'efficience économique et l'équité. Une des pistes envisageables pour répondre à cette problématique est de passer d'une logique de compensation des coûts d'opportunité, souvent caractérisée par un abandon de droits d'usage, à une logique d'investissement servant à financer des changements d'itinéraires techniques structurels (Karsenty et al., 2009).

→ L'incapacité à prendre en compte les complexités inhérentes aux dynamiques écologiques peut aller à l'encontre de la gestion efficace des fonctions écosystémiques. Il importe donc autant que possible de penser les projets de PSE avec une approche écosystémique fondée sur l'intégration des relations entre plusieurs services (co-bénéfices en matière de biodiversité de la séquestration de carbone par exemple).



# Modalités juridiques de mise en œuvre des PSE en France

Par Bernard Labat, juriste en droit de l'environnement, chargé de mission «Économie et Biodiversité» au sein de l'association Humanité et Biodiversité.



Au-delà des considérations économiques, l'absence d'un cadre juridique adéquat est un véritable frein à la généralisation des PSE en France. Pour contrer ce problème, l'une des possibilités qui suscite un intérêt poussé consiste à travailler sur la question des servitudes sous un angle environnemental. La notion de servitude renvoie à l'idée qu'une contrainte matérielle puisse peser sur un bien et restreindre par là même les droits dont dispose son propriétaire, au bénéfice d'autres propriétaires ou d'un tiers. Mais la connotation coercitive du terme ne traduit pas le fait qu'une servitude peut être volontairement établie par les parties en présence, et ce de manière mutuellement profitable.

## Pour l'heure, les réflexions s'articulent sur trois niveaux :

→ L'assouplissement des servitudes contractuelles de droit commun, prévues à l'article 637 du code civil, qui ne s'opposent nullement au principe de rémunération, mais qui nécessitent



actuellement l'établissement d'une relation juridique entre deux fonds : un fonds dit servant, auquel la contrainte est imposée, et un fonds dominant qui bénéficie de la servitude. Très concrètement, si l'on souhaite employer la servitude pour imposer une obligation environnementale à un propriétaire terrien, cela oblige à mettre en présence deux biens fonciers distincts, ce qui réduit nettement le champ des possibles sur le plan environnemental.

→ L'instauration d'un dispositif de type servitudes ou droits réels poursuivant une finalité d'intérêt général environnemental, ce qui reviendrait à introduire des servitudes environnementales d'utilité publique. En tant que telles, les servitudes d'utilité publique

présentent néanmoins l'inconvénient, sauf cas particulier, de ne pas ouvrir droit à indemnisation pour ceux qui les supportent.

→ La mobilisation et la rationalisation de la batterie que composent tous les autres instruments juridiques envisageables ou effectivement employés, généralement à caractère contractuel : baux ruraux, environnementaux, emphytéotiques et de carrières, mais aussi les instruments fiduciaires, et les dispositifs autorisant le regroupement de propriétaires, gestionnaires ou agriculteurs dans une optique de contractualisation. Ces instruments composent un paysage complexe, que l'on peut encore faire évoluer.

Seul le premier niveau d'intervention, à savoir l'assouplissement des servitudes de droit privé, paraît susceptible de trouver une traduction législative ou réglementaire à court terme. En parallèle, il importe de lutter contre les résistances, voire l'aversion que suscite l'instauration de servitudes ; en d'autres termes, travailler sur leur acceptabilité sociale.



→ Les PSE ne sont pas des instruments mobilisables pour la résolution de tous les problèmes environnementaux. Il s'agit donc d'évaluer pour chaque situation quelle est la politique la plus appropriée pour répondre aux besoins sur le terrain. Pour cela, il semble indispensable de dépasser les barrières érigées à la fois par le cloisonnement artificiel des disciplines et les idéologies, pour réaliser que la complémentarité entre instruments économiques, réglementaires et de gouvernance est souvent indispensable pour l'atteinte des objectifs fixés.

## Références

- Engel, S., Pagiola, S., Wunder S., 2008. Designing payments for environmental services in theory and practice: An overview of the issues, *Ecological Economics* 65: 663-74.
- Karsenty A., Sembrés T., Perrot-Maître D., 2009. Paiements pour services environnementaux et pays du Sud : la conservation de la nature rattrapée par le développement ? 3èmes journées de recherches en sciences sociales INRA SFER CIRAD, Montpellier.
- Laurans Y., Leménager T., Acubid S., 2011. Les paiements pour services environnementaux : de la théorie à la mise en œuvre, quelles perspectives dans les pays en développement ? Collection « A savoir » n°7 de l'Agence Française du Développement (AFD).
- OCDE, 2011. Payer pour la biodiversité : améliorer l'efficacité-coût des paiements pour services écosystémiques, Editions OCDE, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264090293-fr>
- Wunder, S., 2005. Payments for Environmental Services: Some Nuts and Bolts. Occasional Paper No. 42. CIFOR, Bogor.