

# Les Paiements pour Préservation des Services Ecosystémiques comme outil de la conservation de la biodiversité - Synthèse et défis pour l'action

AURÉLIEN GUINGAND

La biodiversité désigne la diversité des organismes vivants tant au niveau des gènes, des espèces que des écosystèmes. D'une vision axée historiquement sur l'idée d'un inventaire d'espèces emblématiques, la biodiversité renvoie aujourd'hui à l'ensemble des interactions entre les organismes vivants de la planète. Ce concept véhicule une vision systémique de la nature mettant l'accent sur l'organisation et les relations entre chacune des composantes des écosystèmes. Ainsi, l'attention s'est peu à peu portée sur le rôle que jouent les espèces et leurs interactions dans le fonctionnement des écosystèmes. Ces relations, dynamiques dans l'espace et dans le temps, sont la condition de la perpétuelle adaptation du vivant aux évolutions de son milieu qu'il contribue également à transformer.

## 1 Une reconnaissance de la valeur sociale des écosystèmes

Cette évolution dans l'appréhension de la biodiversité s'est accompagnée d'un renouvellement profond des rapports entre l'Homme et la nature. En l'espace d'une trentaine d'années, les politiques de conservation de la biodiversité ont connu un réel changement d'orientation. Centrées au départ sur la création d'espaces sanctuarisés où les activités humaines étaient bannies puisque perçues uniquement comme des pressions néfastes, l'objet de ces politiques s'est élargi à la gestion des interdépendances entre les sociétés humaines et la nature.

Ce changement de paradigme traduit une reconnaissance de la valeur sociale des écosystèmes et de la biodiversité qui les compose à travers les bienfaits dont ils sont source pour l'Homme. L'approvisionnement en eau potable, la fourniture de matières premières, la régulation locale du climat, le traitement naturel des polluants ou la pollinisation figurent parmi les multiples exemples de contributions des processus naturels au bien-être humain. Il en va de même pour la modération des événements extrêmes, la régulation de la qualité de l'air et de l'eau, la prévention contre l'érosion ou le maintien de la fertilité des sols. Depuis les travaux précurseurs du Millenium Ecosystem Assessment en 2005, ces bienfaits sont aujourd'hui rassemblés sous l'appellation de services écosystémiques. Mais la notion n'est pas nouvelle. Les sociétés humaines perçoivent depuis longtemps la nature comme productrice de ressources et de services qui leur sont indispensables. Cependant, jusqu'à présent, leur abondance relative semblait pouvoir permettre à chacun d'en bénéficier sans en priver autrui. Il en va différemment aujourd'hui. La perte et la fragmentation des habitats, la prolifération d'espèces invasives, la surexploitation des ressources naturelles, les pollutions ou encore le changement climatique sont autant de pressions qui, par leurs effets cumulatifs, entraînent une dégradation considérable des écosystèmes. Le taux d'extinction actuel des espèces laisse supposer que nous serions entrés dans la sixième vague d'extinction massive de l'histoire de notre planète, et la première d'origine anthropique. Cette dégradation des écosystèmes engendre par réaction une détérioration des

services écosystémiques. En d'autres termes, si l'on part du principe que la biodiversité est la clé de voûte du fonctionnement des écosystèmes et des services écosystémiques essentiels à notre survie, l'Homme pourrait bel et bien être en train de remettre en cause les conditions mêmes de sa propre existence.

## 2 Des outils pour le maintien et la restauration de services écosystémiques

Pour faire face à ce défi, le temps est désormais à l'action. L'approche économique de l'environnement offre à ce titre des outils susceptibles de décloisonner les problématiques de développement local et de conservation de la nature. Au-delà de la nécessaire prise de conscience des coûts liés à la dégradation des écosystèmes et donc, par analogie, de la valeur économique de la biodiversité pour justifier sa préservation, l'enjeu réside maintenant dans la mobilisation d'instruments susceptibles de rendre effectifs les changements de comportements nécessaires des agents économiques pour permettre le maintien ou la restauration des services écosystémiques. Ces instruments (marchés de permis d'émissions, taxes, subventions, certification/labellisation...) diffèrent par leur principe, leurs modalités d'application et leur capacité à mobiliser des financements additionnels pour la préservation de la biodiversité. Basé sur le principe pollueur-payeur, la compensation écologique des impacts résiduels des projets d'aménagement est désormais entérinée en France. Mais des instruments innovants peuvent être mobilisés de manière complémentaire. C'est notamment le cas des paiements pour services environnementaux (PSE). Le principe des PSE réside dans la rémunération contractuelle d'acteurs par d'autres acteurs en vue de restaurer ou maintenir un ou plusieurs services écosystémiques préalablement identifiés. La première catégorie rassemble des acteurs en position d'agir sur la qualité ou la quantité de plusieurs services écosystémiques. Ce sont en général des propriétaires fonciers ou gestionnaires d'espaces naturels au sens large, comme les agriculteurs ou les forestiers. La deuxième catégorie rassemble des acteurs dont l'activité dépend directement de services écosystémiques : collectivités, entreprises ou organismes d'Etat garants de l'intérêt général.

Les PSE aujourd'hui peuvent prendre différentes formes : en tant qu'instrument de politique publique au niveau national (comme au Costa-Rica ou au Mexique), pour requalifier des dispositifs publics préexistants (mesures agro-environnementales en Europe) ou encore en tant que mécanisme se rapprochant d'une transaction volontaire de privé à privé à un niveau local. L'objectif des PSE est triple en matière environnementale : faire converger la prise de décision individuelle avec les préoccupations d'usage collectif, favoriser les solutions préventives face aux solutions curatives et faire financer l'action par ceux qui bénéficient, consomment ou utilisent la nature pour leurs activités économiques. L'attention dont cet instrument fait l'objet est telle, tant sur les plans académique que politique, qu'il est possible d'anticiper, dans un futur proche, le passage entre deux situations. L'une, actuelle où ce mécanisme constitue une solution émergente utilisée dans des contextes restreints. L'autre, potentielle, où des acteurs (agriculteurs, entreprises...) considéreraient ces rémunérations comme la résultante d'une activité commerciale au sein d'un portefeuille d'activités génératrices de revenus.

Dans la littérature, la définition de référence envisage les PSE comme des transactions volontaires entre, d'une part, des fournisseurs de services écosystémiques, et d'autre part, des bénéficiaires ou « acheteurs » de services écosystémiques. Selon cette définition, l'objet de l'échange

est bien ici le service écosystémique lui-même. Cette définition tend à assimiler les PSE à des instruments dits de marché où l'efficacité économique, c'est-à-dire l'utilisation la plus efficace possible à moindre coût des ressources financières disponibles pour l'atteinte d'un objectif donné (ici environnemental), est mise en avant comme étant l'apport principal du mécanisme. En somme, les PSE permettraient de laisser libre cours à la négociation volontaire entre les agents économiques pour internaliser les bénéfices ou les coûts associés à la restauration ou à la dégradation des services écosystémiques, c'est-à-dire - en d'autres termes - pour intégrer ces bénéfices ou ces coûts au cœur de la prise de décision des agents. Au-delà des débats académiques, cette définition et le cadre conceptuel qui l'accompagne influencent grandement la manière dont l'instrument est conçu et mis en œuvre.

### 3 Vers une nouvelle vision des paiements pour services environnementaux

Cette approche présente un certain nombre de limites qu'il convient de mettre en évidence. Partant de ce cadre conceptuel de référence, on observe en effet des difficultés liées à l'opérationnalisation du mécanisme et à l'obtention de résultats probants des projets sur le terrain. Pour créer les conditions d'une rupture dans l'appréhension tant conceptuelle qu'opérationnelle de cet outil émergent, la Mission Economie de la Biodiversité de la Caisse des dépôts propose un changement de terminologie accompagné d'un changement de regard sur l'instrument qu'il s'agit désormais d'expérimenter à l'échelle française. Ainsi, le concept de « Paiements pour Préservation des Services Ecosystémiques » (PPSE) est proposé. Celui-ci permet de répondre aux principaux défauts des paiements pour services environnementaux tels qu'ils sont généralement envisagés :

→ Le langage mobilisé par la définition de référence est un langage intrinsèquement marchand, source de confusion conceptuelle et pratique. L'objet de la transaction dans le cadre du dispositif n'est pas un service écosystémique, qui correspond par définition à une ou plusieurs fonctionnalités écologiques par nature inappropriables, mais plutôt l'action de l'Homme permettant de favoriser le maintien ou la restauration des services écosystémiques. Cela concerne par exemple l'adoption au sein d'un bassin versant de pratiques agricoles susceptibles de favoriser la capacité des écosystèmes à épurer naturellement les eaux souterraines pour les rendre propres à la consommation. **Ainsi, la notion de PPSE souligne que ce n'est pas l'Homme qui rend directement des services écosystémiques, comme celle de paiements pour services écosystémiques, parfois utilisée, peut le laisser suggérer. L'Homme ne peut en réalité qu'en faciliter le maintien ou la restauration en modifiant ses comportements ayant un impact sur l'environnement.** Cette nuance sur l'objet de la transaction est essentielle car elle permet de mettre en avant le fait que le mécanisme ne peut être réductible à un instrument de marchandisation de la nature.

→ L'approche traditionnelle du mécanisme véhicule une vision simplifiée des dynamiques écologiques. Or, l'enjeu est de montrer que l'utilisation de la notion de services écosystémiques, bien que nécessaire pour rendre compte des interactions Homme-nature, ne doit pas conduire à passer outre la complexité des processus écologiques, caractérisés par des effets de seuils, des effets rebonds ainsi que des échelles temporelles et spatiales multiples. Par exemple, le temps de réponse entre des changements de pratiques agricoles et une amélioration de la qualité de l'eau au niveau d'un point de captage est très variable en fonction du polluant considéré. De même, de nombreux écosystèmes sont caractérisés par ce que l'on appelle des points de basculement au-delà desquels toute pression supplémentaire a des

impacts irréversibles. **Ainsi, le fonctionnement des écosystèmes est inscrit au cœur du dispositif PPSE pour assurer son efficacité et sa pérennité.** Cette idée légitime l'intitulé même de PPSE, en montrant que la finalité du mécanisme porte non pas sur les services que l'Homme rend à la nature, comme la notion de paiement pour services environnementaux, cette fois, peut le laisser suggérer, mais sur les services que l'Homme tire de la nature, source de bienfaits pour lui-même ou ses pairs, et dont il peut faciliter le maintien ou la restauration via les actions qu'il entreprend.

→ Partant de cette approche dite traditionnelle, l'instrument est trop souvent pensé de manière déconnectée par rapport aux problématiques d'aménagement du territoire. **A l'inverse, les PPSE se veulent des outils construits par et pour un territoire donné.** L'efficacité du mécanisme passe en effet par une perception positive du projet par les acteurs locaux et la création d'un lien de confiance entre les parties prenantes, au-delà des engagements contractuels de chacun.

→ Quatrième et dernière limite : le cadre conceptuel traditionnel des paiements pour services environnementaux et le corpus de théories qui l'accompagne sont basés sur une vision tronquée des comportements humains, simplifiant à outrance les facteurs explicatifs des motivations des agents, et faisant abstraction par hypothèse de toute forme d'action collective. Or, l'élément financier ne peut être l'unique critère garant de la participation de l'ensemble des acteurs à un projet de PPSE dans un domaine comme la conservation de la nature où la dimension sociale est essentielle. **Il paraît donc indispensable de concevoir la rémunération non plus comme une indemnisation de pertes de revenus, mais sous la forme d'un accompagnement technique, financier et institutionnel à l'investissement alternatif.** Cette vision de la rémunération présente l'avantage de minimiser les effets d'aubaine et les risques de chantage écologique associés généralement au mécanisme.

Ainsi, les PPSE placent sciemment l'Homme à l'entrée et à la sortie du dispositif, d'une part via les actions positives qu'il peut conduire sur les écosystèmes et les rémunérations qu'il peut recevoir pour ce faire, et, d'autre part, via le bien-être qu'il peut tirer des services issus des écosystèmes. Cette approche donne aux écosystèmes, à leur fonctionnement et aux services que l'on peut en tirer un rôle central, dans une double logique de gestion des impacts et des dépendances des activités humaines à la nature. En somme, elle met l'accent sur la gestion des services que les hommes se rendent entre eux par l'intermédiaire des écosystèmes. La notion traduit également une vision résolument territorialisée de l'outil, tourné vers l'action collective et la prise en compte des jeux d'acteurs, et mis en œuvre de manière cohérente avec les politiques publiques et la réglementation existante.

En conclusion, en dépit du fort potentiel que peut présenter cet instrument en matière de rapprochement des problématiques d'aménagement et de protection de la nature, il est peu probable, voire peu souhaitable, que les Paiements pour Préservation des Services Ecosystémiques puissent s'appliquer de manière uniforme à l'ensemble des contextes existants. La grande variabilité des services écosystémiques et des écosystèmes, de la nature des acteurs en position d'intégrer le dispositif et des enjeux socio-économiques à l'échelle des territoires détermine un paysage de solutions nécessairement mouvant où l'articulation entre les instruments disponibles restera la clé de réussite de toute politique de préservation de la biodiversité.