

DE LA NATURE DES « PAIEMENTS POUR SERVICES ENVIRONNEMENTAUX »

Alain Karsenty

La Découverte | *Revue du MAUSS*

2013/2 - n° 42
pages 261 à 270

ISSN 1247-4819

Article disponible en ligne à l'adresse:

<http://www.cairn.info/revue-du-mauss-2013-2-page-261.htm>

Pour citer cet article :

Karsenty Alain, « De la nature des « paiements pour services environnementaux » », *Revue du MAUSS*, 2013/2 n° 42, p. 261-270. DOI : 10.3917/rdm.042.0261

Distribution électronique Cairn.info pour La Découverte.

© La Découverte. Tous droits réservés pour tous pays.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

De la nature des « paiements pour services environnementaux »

Alain Karsenty

Que sont les paiements pour services environnementaux (PSE) ?

Différents systèmes d'incitations ayant pour but de préserver ou d'améliorer un certain nombre d'aménités¹ des écosystèmes ont été expérimentés. Le terme de paiements pour services environnementaux, ou PSE, n'est apparu que dans les années 2000, quand on a cherché à conceptualiser un certain nombre de pratiques disparates sous un vocable unique. Les PSE ne concernent plus l'ensemble des services rendus aux hommes par les écosystèmes (définition du MEA) mais *les services que les hommes se rendent entre eux* à travers l'utilisation qu'ils font de la nature. Ce que les économistes traduiront par la rémunération de la production d'externalités positives ou la suppression d'externalités négatives, en suivant le principe énoncé par Ronald Coase dès 1960, selon lequel, quelle que soit l'allocation initiale des droits de propriété, la possibilité de les échanger entre agents, avec des coûts de transaction minimes, permet d'atteindre un optimum social.

L'une des définitions les plus connues, celle de Sven Wunder [2005], constitue une sorte de tentative de dresser un *idéal-type* d'un

1. Appelés services depuis 1997 [Daily, 1997], et, plus encore, depuis le Millenium Ecosystems Assessment de 2005.

mécanisme économique original fondé sur l'incitation à fournir certains services. À partir d'un certain nombre de traits relevés sur certains types d'arrangements contractuels, on introduit une cohérence et de la logique à l'ensemble des traits ainsi reliés, pour faire apparaître un idéal en termes de caractéristiques. Ainsi a-t-on mis ensemble les différentes aides et subventions apportées aux agriculteurs autour de la source Vittel pour transformer leurs systèmes de culture [Perrot-Maître, 2006], les paiements faits à des communautés du sud-est asiatique pour qu'elles renoncent à pratiquer l'agriculture d'abattis-brûlis, ou le paiement à des fermiers sud-américains pour qu'ils reboisent des terres dégradées. Souvent, il n'est pas question de paiements proprement dits mais d'investissements collectifs (école, puits...) auprès de communautés, de prise en charge des coûts du changement de pratiques ou d'appui à l'obtention de titres fonciers par des organisations de conservation.

En pratique, les PSE concernent un nombre limité de services : qualité de l'eau, maintien de la biodiversité, fixation du carbone, beauté du paysage. Une différence fondamentale entre les PSE sur l'eau, d'une part, le carbone et la biodiversité, de l'autre, réside dans l'identité des bénéficiaires du service. Dans la plupart des cas – en laissant de côté les PSE de type « prestation de service en travail » où une personne est payée, par exemple, pour planter une haie – la différence est nette entre les PSE « eau », qui s'appuient sur des *biens collectifs* (nombre de bénéficiaires limités : entreprise productrice d'électricité hydraulique, municipalité, ensemble de consommateurs...) et les PSE « biodiversité » ou « carbone-climat » qui engendrent des *biens publics* qui, par définition, bénéficient à tous, y compris aux générations futures.

Les PSE, instruments de marchandisation de la nature ?

Le principe des PSE est controversé. De nombreux analystes y voient des instruments de « marchandisation de la Nature » [Carrière et al., 2012 ; Muradian et Rival, 2012]. La Bolivie a même banni les PSE, à travers la loi sur la « Terre Mère » qui affirme le caractère commun et inaliénable des écosystèmes. La définition de Wunder a certainement contribué à favoriser l'idée que les PSE seraient des instruments de marché :

« Une transaction volontaire dans laquelle un service environnemental bien défini (ou un usage des sols à même de sécuriser ce service) est “acheté” par un (au minimum) acheteur de SE à un (au minimum) fournisseur de SE si et seulement si le fournisseur de SE sécurise la fourniture de ce SE (conditionnalité) » (traduit par nous).

Ici, le concept de PSE renvoie à un double arrangement contractuel, volontaire et conditionnel. Mais on voit transparaître le langage marchand, avec les notions d'achat et de vente des services environnementaux, qui renvoient à l'idée d'une appropriation de ces services préalable à ces transactions (on ne peut vendre que ce que l'on possède). Or les SE sont, par nature, des biens publics ou, selon le cas, collectifs. La question de leur propriété n'a pas de sens dans la mesure où les SE sont des *qualités associés à des choses* (par exemple la qualité de l'eau transitant par un bassin versant, la capacité de stockage de carbone d'une forêt, etc.) non susceptibles d'appropriation. En outre, la plupart des PSE dans le monde consistent à rémunérer des ruraux pour le respect d'un plan d'utilisation des terres – négocié ou imposé – comprenant des zones de conservation plus ou moins stricte. À cela s'ajoute, le cas échéant, le versement de rémunérations pour la plantation d'arbres ou de haies, ou pour la surveillance d'une zone contre d'éventuels braconniers ou défricheurs.

L'assimilation des PSE à des instruments de marché (traduction de *market-based instruments*) vient de la dimension incitative qui modifie ce que les économistes appellent les « prix relatifs », c'est-à-dire les gains et manques à gagner respectifs pour chacune des options qu'un agent peut décider de choisir. Pour un économiste comme Stavins, « les instruments basés sur le marché sont des régulations [*regulations*, dans la version originale en anglais] qui encouragent les modifications de comportement à travers des signaux de marché plutôt que par des directives explicites ». S'appuyant sur une telle conception, de nombreux économistes contemporains n'hésitent pas à qualifier les taxes environnementales (qui visent, d'abord, à modifier les comportements) d'instruments fondés sur le marché².

2. « Market-based instruments, such as taxes, charges or tradable permits can, if carefully designed and implemented, complement regulations by changing economic incentives, and therefore the behaviour of private actors, when deciding upon resource use », Rapport TEEB, p. 31.

Évidemment, cela suppose de s'entendre sur une conception du marché. On peut s'appuyer sur la conception métaphorique du marché d'une partie des économistes marginalistes, où le concept de marché est réduit à la détermination du prix relatif par le croisement des courbes de l'offre et de la demande. On peut aussi regarder du côté des économistes institutionnalistes, anciens ou nouveaux, et s'intéresser aux relations institutionnelles qui permettent d'échanger un grand nombre de marchandises en faisant apparaître un prix de marché résultant de la confrontation de nombreuses offres et de nombreuses demandes³. Comme Wunder et Vargas [2005] le font remarquer avec humour, si, au fond de sa vallée, l'acheteur potentiel du service « qualité de l'eau » trouve que les prix demandés par les agriculteurs de l'amont pour conserver le couvert végétal sont excessifs, il ne lui sert à rien d'aller voir s'il aura de meilleures propositions dans les bassins versants voisins... Un autre point clé sur lequel insistent les institutionnalistes est le transfert des droits de propriété [Hodgson, 1998]. Coase [1992] précise même : « Ce qui est échangé sur le marché ce ne sont pas, comme le supposent de nombreux économistes, des biens physiques, mais le droit de réaliser certaines actions. » Or les paiements (ou les transferts d'avantages) sont essentiellement des compensations pour la suspension consentie de droits d'utilisation des terres, et non des transferts – même temporaires – de ces droits⁴.

La discontinuité entre l'évaluation économique et les PSE

Certains analystes⁵ font un lien entre les exercices d'évaluation monétaire des services écosystémiques (supposés indiquer des prix possibles) et les PSE (supposés être la vente de ces services, permise par les prix indicatifs fournis par l'évaluation). Or il y a

3. Voir Caillé [1998].

4. Ceci est bien différent d'une classique location de la terre, en ce sens que la location implique un transfert temporaire du droit d'occuper et d'utiliser la terre (et parfois entraîne le déplacement physique des propriétaires) alors que, dans le cas d'un PSE, il y a suspension d'un droit d'usage mais en aucun cas transfert (et, évidemment, les usagers restent sur leurs terres).

5. Par exemple Fairhead et al. [2012].

une dissociation entre les exercices d'évaluation monétaire de la valeur des services écosystémiques et la pratique des PSE, tout comme en économie on peut établir une distinction entre la valeur et le prix. Les transactions réalisées par les acteurs en négociation pour la fourniture continue du service environnemental peuvent conduire à s'accorder sur un « prix », qui ne sera pas, de toute façon, un prix de marché.

Or ce « prix » n'a aucune raison de correspondre à la valeur économique totale du service environnemental concerné. Pour la biodiversité, l'absence de marché devrait conduire à l'impossibilité logique d'établir des valeurs économiques [Orléan, 2011] d'un ensemble de *choses* (c'est-à-dire hors marché) hétérogènes – y compris de la « biodiversité remarquable » qui ne se prête pas, de toute façon, à l'évaluation économique (Conseil d'analyse stratégique, 2012] – qui limitent encore plus la portée de l'évaluation monétaire. Le montant des paiements *ne sont pas alignés sur la valeur (calculée) des services environnementaux* mais sont établis au terme d'une négociation et doivent, en théorie, couvrir au minimum le coût d'opportunité lié aux restrictions ou aux changements d'usage (le coût net du renoncement à une activité⁶). Cette caractéristique montre en quoi l'évaluation monétaire de la valeur des actifs naturels et les PSE sont des exercices indépendants.

Les PSE dans le marché du carbone ?

L'existence d'un (en fait de plusieurs) marché du carbone a contribué à brouiller les pistes. Avec la perspective de l'inclusion du mécanisme REDD + (réduction des émissions issues de la déforestation et de la dégradation) dans les accords post-Kyoto sur le climat, les PSE se sont vu investis d'un rôle clé pour la mise en œuvre de la « déforestation évitée », et se développent rapidement dans le cadre de ce qu'on nomme des « projets REDD + ». En effet, aux côtés des politiques et mesures que devront mettre en place les gouvernements pour agir sur les facteurs qui contribuent

6. Dans certains cas, les acteurs locaux peuvent accepter des paiements inférieurs au manque à gagner des meilleures années agricoles et préférer un revenu minimal mais stable, notamment dans les contextes de fort aléa climatique.

à la déforestation, il sera nécessaire de rémunérer directement les acteurs locaux pour influencer leurs choix en faveur du maintien du couvert forestier, qu'il s'agisse de conservation ou d'exploitation durable. Les projets REDD + de déforestation évitée vendent des « réductions d'émissions certifiées » (appelés crédits carbone) sur différents marchés volontaires, en passant des accords ou en « compensant » des paysans et/ou communautés locales pour qu'elles renoncent, volontairement ou non, à convertir la forêt en champs ou en pâturages.

Est-ce pour autant que les paysans opèrent sur le marché du CO₂, et que le carbone devrait devenir une production comme une autre à la place de l'agriculture, comme le pense Pollini [2009], qui plaide pour un accès direct des ruraux à ce marché ? En réalité, le processus de fabrication des « crédits carbone » dépasse de très loin les changements de pratique des paysans : il nécessite un ensemble de procédures extrêmement normées (mesure du carbone, élaboration d'un scénario contrefactuel, production de rapports, vérification par des experts tiers, marketing, certification des crédits...) qui nécessitent un « investisseur » qui deviendra le propriétaire des crédits carbone ainsi créés [Karsenty et *al.*, 2012]. La relation qui s'établit contractuellement avec les paysans a été comparée au rapport entre travail et capital dans le schéma de Marx [Kosoy et Corbera, 2010], dans la mesure où les investisseurs vendent les crédits carbone ainsi « fabriqués » et compensent les paysans pour leurs coûts d'opportunité, empochant au passage un surplus. Cela fait-il des relations contractuelles établies avec les usagers locaux des relations d'exploitation (sur-travail) ou d'aliénation (séparation de l'homme de ses moyens de travail) ? En l'absence de dispositifs sociaux contraignants et généralisés pour fournir des services environnementaux, on peut plutôt analyser les PSE comme des *servitudes environnementales (plus ou moins) négociées et compensées*, manière de gérer l'impossibilité d'exercice d'une propriété absolue dans un monde de plus en plus socialisé⁷.

7. Sur ce sujet de la propriété absolue, voir Comby [1989].

Une conservation désintéressée de la nature sera-t-elle encore possible ?

Contester l'hypothèse selon laquelle les PSE seraient des instruments de marchandisation de la nature n'empêche pas de souligner que l'usage des PSE comporte un risque de modification des rapports des gens entre eux à propos de la nature. Ceci a déjà été souligné par plusieurs auteurs. Payer pour inciter à « aligner les intérêts privés et l'intérêt social » [Muradian et *al.*, 2010] tend à activer les motivations relevant de l'intéressement financier (les motivations « extrinsèques », pour Farley et Costanza [2010]) aux dépens des motifs plus désintéressés de conservation de la nature.

Le plus grand problème des PSE est qu'ils conduisent les acteurs à endosser le raisonnement suivant : s'il n'y a pas d'autre motif que l'intérêt (pécuniaire) pour conserver la nature, alors nous sommes fondés à être « irresponsables » dès lors que ceci nous coûte quelque chose. Ceci légitime un « droit au paiement », véritable créance émise sur la société, dès lors que les coûts de la conservation l'emportent sur les bénéfices. Les PSE peuvent transformer les acteurs ruraux en créanciers menaçants, en les incitant à formuler leur « droit » en ces termes : Si vous ne me payez pas, je détruis. Une généralisation des PSE rendra-t-elle improbable toute action désintéressée de conservation de la nature⁸ ?

Parallèlement, les PSE peuvent conduire à l'affaiblissement des lois et des règlements. Si l'on paye les acteurs pour des actions prévues par la loi – sous prétexte de les aider à se mettre à niveau –, combien seront-ils à respecter « gratuitement » les lois⁹ ? Néanmoins, il faudrait différencier le cas des populations pauvres (qui n'ont pas les moyens de se mettre en règle) et celui des entreprises (qui auraient tendance à rechercher des effets d'aubaine).

8. Un autre instrument incitatif, « global » celui-ci, REDD +, engendre ce type d'incitations « perverses » [Karsenty, 2012].

9. Et ceux qui, jusqu'alors, le faisaient seront les grands perdants du changement.

Les PSE, vecteurs de l'utilitarisme ou producteurs de capital social ?

Les PSE sont encore insuffisamment développés dans le monde pour savoir s'ils conduiront à accroître le champ des rapports utilitaristes à la nature ou s'ils constitueront des catalyseurs pour créer des rapports de responsabilité collective vis-à-vis des écosystèmes au sein de communautés rurales où les logiques de « conservation de la nature » sont peu évidentes, ou dont les systèmes de règles ne parviennent plus à s'imposer au groupe. Les deux phénomènes peuvent être observés, avec des « reprises en main » internes de la gestion d'espaces collectifs, motivées par les perspectives de rémunération. Mais la préservation de l'écosystème dépend alors étroitement de la continuation des paiements et de leur niveau...

Sur le plan éthique, se pose le problème de l'équité d'une compensation « au coût d'opportunité » pour les populations les plus pauvres, quand elle ne correspond même pas au minimum vital nécessaire. Il paraît inévitable que les PSE doivent, dans ce cas, être pensés au-delà de la compensation des manques à gagner, en tant qu'*instruments d'investissement* pour transformer les pratiques agro-sylvo-pastorales et s'articuler avec des programmes de développement rural qui sortiront les populations pauvres du tiers-monde de leur condition actuelle. L'expérience de Vittel a montré dans quelles circonstances le privé pouvait promouvoir de tels programmes pour préserver un capital : la qualité de l'eau vendue sous une marque célèbre. Mais, de fait, les grands programmes de PSE qui existent dans le monde se déploient sous la houlette des États (la mise en œuvre étant souvent déléguée) et sont financés essentiellement par des taxes. Non seulement la nature de bien public des services environnementaux le justifie, mais l'effort d'investissement nécessaire pour écologiser les productions rurales sera tel qu'on voit mal comment il pourrait en être autrement. Les véritables instruments de marché, comme la certification, pourront également jouer leur rôle en complément de ces PSE tournés vers l'investissement.

Références bibliographiques

- CAILLÉ A., 1998, *L'Emprise du marché*, in AYMARD M., CAILLÉ A., DOSSE F., *Lire Braudel*, La Découverte, Paris.
- CARRIÈRE S., RODARY E., MÉRAL P. et al., 2012, « Rio + 20, biodiversity marginalized », *Conservation Letters*, 00, p. 1-6.
- COASE R. H., 1992, « The institutional structure of the production », *The American Economic Review*, 82, n° 4, p. 713-719.
- 1960, « The problem of social cost », *Journal of Law and economics*, (3), p. 1-44.
- COMBY J., 1989, « L'impossible propriété absolue », in *Un droit inviolable et sacré, la propriété*, ADEF, Paris.
- CONSEIL d'analyse stratégique, 2009, *L'Approche économique de la biodiversité et des services liés aux écosystèmes*, Mission présidée par B. Chevassus-au-Louis, Rapports et Documents, n° 18, La Documentation française, <www.strategie.gouv.fr/IMG/pdf/Rapport_18_Biodiversite_web.pdf>.
- DAILY G., 1997, *Nature's services : societal dependence on natural ecosystems*, Island Press, Washington DC.
- FAIRHEAD J., LEACH M., SCOONES I., 2012, « Green grabbing : a new appropriation of nature ? », *Journal of Peasant Studies*, 39, n° 2, p. 237-261.
- FARLEY J., COSTANZA R., 2010, « Payments for ecosystem services : from local to global », *Ecological Economics*, 69, n° 6, p. 2060-2068.
- HODGSON G.M., 1998, *Economic and Institutions : A Manifesto for a Modern Institutional Economics*, PolityPress, Cambridge (UK).
- KARSENTY A., 2012, « Forêts : les promesses non tenues des instruments économiques », *Économie appliquée*, « Questions pour Rio + 20 », T. LXV, n° 2, p. 137-167.
- KARSENTY A., VOGEL A., EZZINE DE BLAS D., FÉTIVEAU J., 2012, « La problématique des “droits sur le carbone” dans REDD + », *Vertigo-la revue électronique en sciences de l'environnement*, Débats et Perspectives, <<http://vertigo.revues.org/12974>>.
- KOSOY N., CORBERA E., 2010, « Payments for ecosystem services as commodity fetishism », *Ecological Economics* n° 69, p. 1228-1236.
- MURADIAN R., CORBERA E., PASCUAL U., KOSOY N., MAY P.H., 2010, « Reconciling theory and practice : an alternative conceptual framework for understanding payments for environmental services », *Ecological Economics*, 69, n° 6, p. 1202-1208.
- MURADIAN R., RIVAL L., 2012, « Between markets and hierarchies : The challenge of governing ecosystem services », *Ecosystem Services*, 1, n° 1, p. 93-100.

- PERROT-MAITRE D., 2006, « The Vittel payment for ecosystem services : a “perfect” PES case ? », Document IIED, <www.iied.org/NR/forestry/projects/water.html>.
- ORLÉAN A., 2011, *L'Empire de la valeur, Refonder l'économie*, Seuil, Paris.
- POLLINI J., 2009, « Carbon sequestration for linking conservation and rural development in Madagascar : the case of the vohidrazana-mantadia corridor restoration and conservation carbon project », *Journal of Sustainable Forestry*, 28 (3), p. 322- 342.
- STAVINS R. N., 2005, « Experience with market-based environmental policy instruments », in VINCENT J., MÄLER K. G. (dir.), *Handbook of Environmental Economics*, vol. I, North-Holland, Amsterdam, p. 355-435.
- TEEB, 2009, *The Economics of Ecosystems and Biodiversity for National and International Policy Makers – Summary : Responding to the Value of Nature*, *TEEB for Policy Makers* <www.teebweb.org/ForPolicymakers/tabid/1019/Default.aspx>.
- WUNDER S., 2005, « Payments for environmental services : Some nuts and bolts », *CIFOR Occasional Paper* n° 42, <www.cifor.org/publications/pdf_files/OccPapers/OP-42.pdf>.
- WUNDER S., VARGAS M. T., 2005, *Beyond “Markets”. Why Terminology Matters*, <www.naturabolivia.org/Informacion/-Beyond%20markets.pdf>.