

## **PROPOSITION DE SESSION ORGANISEE**

### PROPOSITION 2. LES SERVICES ENVIRONNEMENTAUX DANS LES AGENDAS POLITIQUES

#### **Session animée par A. Karsenty (Cirad) et Ph. Méral (Ird)**

L'intégration progressive de la préoccupation environnementale dans les politiques publiques agricoles et rurales fait depuis peu l'objet d'une attention particulière et d'une logique d'expérimentation en s'appuyant sur les services rendus par les écosystèmes ou services environnementaux. Si le rapport du MEA (*Millenium ecosystem assessment, 2003*) a « consacré » cette notion au niveau international, et constitue à ce titre un véritable marqueur de la mise en agenda politique de cette notion, sa mise en application dans des dispositifs concrets d'action publique ne va pas de soi (Turner et Daily, 2007). Les enjeux sont multiformes : politiques, juridiques, éthiques, économiques... et se déclinent tout autant à des échelles locales (au niveau d'un bassin versant par exemple) que nationales et internationales : le mécanisme de « déforestation évitée » (REDD), par exemple, est parfois considéré comme un PSE au niveau des nations du Sud, et, dans ce cadre, des programmes de PSE d'une ampleur sans précédent pourraient voir le jour. Il n'est évidemment pas faisable dans le cadre d'une session organisée de dresser un panorama complet de cette problématique. Notre contribution se limitera aux enjeux économiques de telles politiques et optera pour un regard croisé entre différentes expériences internationales. La première contribution soulignera l'écart entre les discours théoriques sur les PSE et leur mise en pratique, et la difficulté de traiter de manière satisfaisante les problèmes d'équité dans de tels programmes. La deuxième contribution portera également sur les mécanismes de réduction des émissions issues de la déforestation et de la dégradation. Enfin, la troisième présentation met en avant l'importance du calcul économique dans la prise de décision publique, telle que décrit par le récent rapport du Comité d'Analyse Stratégique. Au final, les discussions et débats que nous souhaitons mettre en avant concernent l'apport de l'analyse et des dispositifs économiques dans l'élaboration et la conduite de politiques publiques relatives aux Services Environnementaux.

#### **Les Paiements pour services environnementaux et pays du Sud : la conservation de la nature rattrapée par le développement**

Karsenty Alain (Cirad)

Th. Sembrés Thomas (Forest Philanthropy Action Network)

#### Résumé

##### 1. Origine conceptuelle

L'origine conceptuelle des paiements pour services environnementaux (PSE) remonte à Coase et son célèbre article « The problem of Social Cost » (1960), même s'il n'évoque pas le terme de service environnemental (il parle de « nuisances »). La négociation bilatérale conduisant à un principe contractuel de paiements permettant d'internaliser l'externalité est bien à la base du principe des PSE. Le paiement pour services environnementaux (PSE) entend répondre à ces défaillances de marché en rémunérant la fourniture de ces services et en offrant un instrument permettant à la demande latente de s'exprimer monétairement. « Le paiement pour les services environnementaux (PSE) est un mécanisme (...) qui vise à favoriser des externalités environnementales positives grâce au transfert de ressources financières entre les bénéficiaires de certains services écologiques et les fournisseurs des services ou les gestionnaires de ressources environnementales. » (Mayrand & Paquin, 2004).

## 2. Des définitions pouvant prêter à confusion

La définition la plus reprise concernant les PSE est celle de Wunder (2005) qui, tout en insistant sur le caractère volontaire de la transaction et sur la conditionnalité des paiements, introduit une idée de transaction commerciale qui implique l'existence de droits de propriété sur les SE : « 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) ». Or, la question de la propriété du service environnemental ne se pose pas, dans la mesure où celui-ci est un bien collectif par nature : tous les usagers peuvent bénéficier simultanément d'une bonne qualité de l'eau ou de la contribution de stockage du carbone à l'atténuation du changement climatique, sans concurrence entre ces mêmes usagers. Parler de propriété des SE est donc inapproprié, dans la mesure où les SE sont des fonctions ou des qualités associés à des choses (par exemple la qualité de l'eau transitant par un bassin versant) non susceptibles d'appropriation. On peut en revanche parler de la propriété des droits d'usage qui commandent la fourniture et la qualité du SE : droit de défricher, d'utiliser des pesticides, etc. Ces droits peuvent faire l'objet d'un marché (de droits) (Karsenty et Weber, 2003).

La question de la propriété du « bien support » est importante, mais on doit l'aborder sous l'angle du faisceau de droits (Schlager et Ostrom, 1992) ou des maîtrises foncières (Le Roy, 1996). Il faut distinguer la nature des droits dont dispose l'usager. On peut considérer que la fourniture durable de SE n'est possible que si le fournisseur (individu ou groupe d'échelle variable) possède le droit d'exclure des tiers, donc est « possesseur » du bien support sans forcément en être le propriétaire selon la définition ci-dessus.

## 3. Qui paye-t-on ?

Une différence fondamentale entre les PSE sur l'eau, le carbone et la biodiversité réside dans l'identité des bénéficiaires. Dans la plupart des cas (en laissant de côté les PSE « prestation de service »), la différence est nette entre les PSE « eau » (bénéficiaires limités : entreprise, ensemble de consommateurs) et les PSE « biodiversité » ou « carbone/climat » qui, par définition, bénéficient à tous. Les formes institutionnelles associées seront très différentes dans les deux cas (arrangements bilatéraux d'un côté, ensemble de médiations de l'autre).

## 4. Que paye-t-on ?

Il y a une dissociation entre les exercices d'évaluation monétaire des services écosystémiques et la pratique des PSE, tout comme en économie on peut établir une distinction entre la valeur et le prix. Le problème fondamental des PSE est de savoir à quoi correspondent les paiements : la littérature tend à les aligner sur le coût d'opportunité d'un renoncement à certains droits d'usage ou de propriété (on parle d'ailleurs de « compensations »). C'est la logique de la Revue Stern (rédigée par l'IIED pour la partie « déforestation évitée »). Seul le mécanisme de développement propre, qui occupe une place à part dans les PSE, fait exception: la tonne de CO<sub>2</sub> ayant une valeur de marché, les paiements s'alignent sur elle (qui n'est pas la valeur du service de régulation climatique – bien difficile à connaître – mais un prix d'équilibre offre/demande très spécifique).

Bien que la plupart des organisations se réfèrent au coût d'opportunité pour établir le montant des paiements (comme Conservation International), on voit que cette référence est commode théoriquement, mais qu'en pratique elle n'est pas toujours applicable. Par exemple, pour un « PES presque parfait » (Perrot-Maître, 2002) comme Vittel, les paiements sont alignés sur le coût du changement de pratiques agricoles. Dans les pays du Sud, notamment pour la conservation des forêts, les paiements sont en général contraints par le montant des financements disponibles et dépendent des stratégies des organisations qui cherchent souvent à faire un maximum d'hectares de conservation à moindre coût – au risque de l'absence de durabilité de tels contrats.

Ajoutons qu'une bonne partie du coût des programmes de PSE ne sont pas constitués par les paiements directs, mais par les coûts de transaction entraînés par la mise en œuvre des programmes (expertise, évaluation, contrôles, sous-traitance...). Enfin, l'argument souvent avancé selon lequel pour réduire les coûts, il faut cibler les paiements sur les zones de forêt effectivement menacées ne prend pas en compte les effets de diffusion d'un « droit au paiement » par lequel les acteurs locaux menaceraient de détruire les ressources à défaut d'être payés pour les conserver. Ce qui relativise le jugement de la Revue Stern, laquelle considère que la réduction de la déforestation à travers, notamment, des compensations pour les coûts d'opportunité du renoncement au déboisement, constituerait la solution la moins onéreuse pour réduire les émissions mondiales de gaz à effet de serre.

## 5. Efficacité et équité

Les coûts d'opportunité de la conservation de la forêt sur les fronts pionniers d'Amazonie ou dans les zones de plantation de palmiers à huile en Asie du Sud-Est sont souvent très élevés, ce qui s'avère dissuasif pour l'utilisation de PSE. Ainsi, les programmes de PSE tendent à se rabattre sur des forêts moins menacées, au risque de payer des acteurs ayant un coût d'opportunité nul ou négatif à ne pas déboiser – comme l'a montré une évaluation du programme national des PSE forestiers au Costa-Rica. A l'autre extrémité du spectre, on peut soulever le problème de l'équité d'une compensation « au coût d'opportunité » pour les populations les plus pauvres. Celui-ci sera faible s'il s'agit de compenser l'abandon de certaines cultures vivrières, mais le gel d'un droit d'usage comme le défrichage, la chasse, voire la possibilité de travailler dans une entreprise forestière, ôte aux pauvres des opportunités pour sortir de leur condition (Karsenty, 2007). En outre, la compensation du coût d'opportunité à des paysans très pauvres ne correspond même pas au minimum vital nécessaire. C'est par exemple le cas à Madagascar où l'on a relevé le décalage entre les PSE (« contrats de conservation » de la forêt) et les besoins des paysans confrontés à une crise profonde de leur système agraire, qui conduira un jour ou l'autre à une reprise des défrichements. Il paraît inévitable que les PSE doivent, dans ce cas, s'articuler avec des programmes de développement rural intégrés, sans doute portés par l'Aide Publique au Développement.

En conclusion, dans les pays en développement, les PSE devraient se multiplier à la faveur de la mise en place du mécanisme REDD (Réduction des Emissions issues de la Déforestation et de la Dégradation) - dit de « déforestation évitée » et d'abord principalement tourné vers le changement climatique. Mais cette approche rencontre des problèmes d'efficacité et d'équité. L'enjeu est que PSE puissent être mis également au service du développement et devenir des outils de conservation plus efficaces, si l'on parvient à dépasser la logique de la compensation du coût d'opportunité pour privilégier une approche par les besoins.

### **Article sur la REDD déjà soumis par :**

Charles Figuières, CR INRA, LAMETA, Montpellier

Solenn Leplay, doctorante LAMETA

Estelle Midler, doctorante LAMETA

**... et qui s'intégrerait très bien dans cette session**

### **La prise en compte des services écosystémiques dans le calcul économique public : quelques enseignements du rapport CAS**

Salles J.-M., CR CNRS, LAMETA, VP du groupe CAS

(Chevassus-au-Louis B., IGA, Versailles, président du groupe CAS)

Parmi les conclusions du Grenelle de l'environnement figurait l'engagement de prendre en compte la biodiversité dans les études socio-économiques préalables aux investissements publics, notamment pour les infrastructures de transport. Le Centre d'Analyse Stratégique a ainsi créé un groupe, pour

faire des propositions dans ce sens qui a remis un volumineux rapport sur la question en avril dernier. Tant le contenu de ce document que les débats qui ont façonné les arbitrages qu'il contient, sont riches d'enseignement quand aux enjeux et aux difficultés d'intégrer la biodiversité dans le calcul :

- enjeux et limites d'un traitement de la biodiversité à travers les services écosystémiques ;
- enjeux et conséquence de distinguer une biodiversité « générale » qui peut être approchée par les services et une biodiversité « exceptionnelle » ou « remarquée » pour laquelle l'approche économique ne constitue qu'un élément partiel de jugement ;
- construction de « valeurs de référence » dont l'intégration dans le calcul économique implique à la fois une déclinaison spatialisée et une perspective temporelle longue ;
- enjeux des travaux et méthodes susceptibles de fonder de telles valeurs
- importance de la mise en place d'une instance indépendante et compétente visant à valider les choix de valeur et leurs conditions d'utilisation au cas par cas.