



Développement durable et territoires

Économie, géographie, politique, droit, sociologie

Vol. 7, n°1 | Avril 2016

Analyse institutionnelle des paiements pour services environnementaux

Quantifier pour manager. L'émergence des paiements pour services environnementaux au sein des politiques publiques environnementales françaises

Quantify to manage. The emergence of payments for environmental services within the French public environmental policies

Rémy Petitimbart



Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/developpementdurable/11203>

DOI : 10.4000/developpementdurable.11203

ISSN : 1772-9971

Éditeur

Association DD&T

Référence électronique

Rémy Petitimbart, « Quantifier pour manager. L'émergence des paiements pour services environnementaux au sein des politiques publiques environnementales françaises », *Développement durable et territoires* [En ligne], Vol. 7, n°1 | Avril 2016, mis en ligne le 11 avril 2016, consulté le 10 décembre 2020. URL : <http://journals.openedition.org/developpementdurable/11203> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/developpementdurable.11203>

Ce document a été généré automatiquement le 10 décembre 2020.



Développement Durable et Territoires est mis à disposition selon les termes de la licence Creative Commons Attribution - Pas d'Utilisation Commerciale 4.0 International.

Quantifier pour manager. L'émergence des paiements pour services environnementaux au sein des politiques publiques environnementales françaises

Quantify to manage. The emergence of payments for environmental services within the French public environmental policies

Rémy Petitibert

L'auteur tient tout particulièrement à adresser ses remerciements aux relecteurs qui, de par leurs indications, ont contribué à enrichir ce papier, ainsi qu'à Bruno Villalba et Caroline Lejeune pour leurs conseils.

« Celui qui a perdu un œil connaît la valeur de celui qui lui reste. » George Herbert

- 1 « Avec la progression de la connaissance sur la biodiversité, les stratégies de conservation s'appuient de plus en plus sur la notion d'utilitarisme, c'est-à-dire sur les services rendus par la biodiversité. La valeur socio-économique de ces services est aujourd'hui reconnue de manière croissante par les décideurs publics, comme en témoignent les travaux engagés au niveau national et international. Ceci conduit à protéger des éléments de la biodiversité qui n'ont rien d'emblématique, mais qui peuvent contribuer fortement au bien-être humain. » Ainsi s'exprime le Commissariat général au développement durable (2010, p. 16), soulignant par là que les politiques publiques environnementales ont depuis quarante ans vécu un glissement tant dans leurs intentions que dans leur opérationnalisation. L'action publique environnementale est ainsi passée d'une protection patrimoniale de la biodiversité (basée sur l'idée générale de l'atténuation des effets du développement sur la biodiversité) à une gestion d'entités socio-économiques, décomposables et décomposées, dont la valeur est reconnue par l'utilité procurée à l'humain : les services écosystémiques.

- 2 Ces modifications résultent d'un mouvement de fond de l'action publique constaté par ailleurs au sein d'autres domaines politiques tels la recherche (Bruno, 2008) ou la santé (Pierru, 2007). Perçus comme pouvant apprécier la performance à travers des évaluations basées sur des valeurs financières et économiques, ces outils de gestion, issus du New Public Management¹ (NPM), véhiculent la représentation de la rationalité de l'évaluation comme gage de crédibilité, celle-ci amenant « la mesure et la transparence, améliorant ainsi l'efficacité et le pilotage des politiques » (Bertrand, 2013, p. 218).
- 3 Les services écosystémiques et les services environnementaux semblent s'installer concomitamment et indifféremment au sein de l'action publique environnementale. Bien que les notions soient distinguables, tant par leurs origines théoriques que par leurs définitions², nous montrerons que leur diffusion et opérationnalisation au sein des politiques publiques françaises de biodiversité semblent à bien des égards pouvoir être rapprochées³. Par ailleurs, les analyses sémantiques des champs de mobilisation de la notion (Arnauld de Sartre *et al.*, 2014) révèlent que les SE sont d'abord des instruments de sensibilisation. Ils constituent un vocable commun permettant de mobiliser des acteurs divers (États, institutions internationales, opérateurs privés...) autour d'un enjeu collectif, aux frontières floues : la préservation de la diversité biologique. Ainsi, la notion de SE reste avant tout discursive et ontologiquement assez peu « agissante ». Dès lors, afin de favoriser l'opérationnalisation des SE, des instruments de marché ou à tout le moins des systèmes d'attribution de valeur exprimée en termes monétaires sont mobilisés. Il en est ainsi des Paiements pour services environnementaux (PSE).
- 4 Néanmoins, saisir la biodiversité par la voie monétaire n'est pas dépourvu de conceptions normatives, tant dans l'appréhension générale de la diversité biologique que dans l'élaboration de ses modes d'évaluation. Il en va ainsi des modalités de transposition de l'évaluation monétaire dans les politiques qui véhiculent une conception particulière du rapport Homme/environnement ou Homme/biodiversité. L'approche de l'action publique dans une perspective cognitive permet d'interroger les conditions d'émergence du dispositif PSE au sein de l'action publique nationale française. Les PSE résultent de cadres cognitifs qui vont participer à les définir et à les institutionnaliser, concourant ainsi à installer les SE comme une « vérité »⁴ au sein du champ de l'action publique environnementale. Il s'agit donc moins de chercher à caractériser les débats théoriques à propos de l'outil, de ses acteurs ou de son développement épistémologique.
- 5 Nous pourrions alors être en mesure d'étudier un pan de la « gouvernementalité » (Foucault, 1978, 2001) des PSE, c'est-à-dire « *les institutions, procédures, analyses et réflexions, les calculs et les tactiques* » (Foucault, 2001, p. 111) concourant à leur institutionnalisation. Ils seront envisagés comme un « *dispositif qui, à un moment donné, a eu pour fonction majeure de répondre à une urgence [et qui] a donc une fonction stratégique dominante* » (Foucault, 2001, 1978, p. 299). Nous mettrons l'accent sur la « phase de conception » des PSE, comme outil de l'action publique, car cette période montre comment émerge « *l'idée d'utiliser un instrument fondé sur le marché pour un objectif environnemental donné, ainsi que les décisions relatives à sa création* » (Broughton et Pirard, 2011, p. 29). Nous pourrions ainsi examiner les conditions de production de cadres théoriques et sociaux traversant les PSE, et ainsi rappeler que les PSE ne sont pas des outils neutres, mais « *nourris d'une interprétation du social et de conceptions précises du mode de régulation envisagé* » (Lascoumes, Le Galès, 2005, p. 12). Leur institutionnalisation s'inscrit dans des cadres théoriques et opérationnels de l'action publique avec lesquels ils entrent en résonance. Nous faisons l'hypothèse que l'institutionnalisation des PSE s'effectue parce que leurs cadres axiologiques et cognitifs

font écho aux cadres cognitifs et axiologiques de l'action publique basés sur l'efficacité, la performance et la managérialisation par le chiffre, à travers le recours au parangon monétaire. Nous supposons également que ces outils permettent de rendre conciliables des manières de se représenter l'enjeu de la biodiversité en traduisant les différentes perceptions dans un registre adapté aux contraintes techniques de la décision publique. Il sera dès lors important de revenir sur l'histoire de cette institutionnalisation de la culture du résultat afin d'en étudier la cohérence théorique avec les SE et les conceptions et les valeurs véhiculées par les PSE.

- 6 Si l'action publique s'est tournée depuis une quarantaine d'années vers un esprit de rationalisation de son action à la recherche de l'efficacité, la « culture du résultat » (Dreyfus, 2010) que cet esprit a véhiculée au sein des politiques publiques a fait de la mise en concurrence l'incarnation opérationnelle de son action en proposant des outils d'évaluation, de comparaison et de management. En conséquence, dès qu'elle s'applique aux politiques environnementales, et plus spécifiquement aux politiques de préservation de la biodiversité, la culture du résultat nécessite de trouver une réponse qui fasse écho aux pratiques théoriques et opérationnelles déjà instituées. Les SE semblent dès lors correspondre parfaitement à ces conditions (1) tout comme leur opérationnalisation à travers les PSE. En effet, ces outils opérationnels fondés sur une logique monétaire pourront répondre à la nécessité de l'internalisation des enjeux de la biodiversité au sein de l'action publique managériale. Toutefois, l'appropriation de la monétarisation par l'action publique à travers les PSE concourt à la diffusion de valeurs axiologiques participant d'une représentation spécifique des rapports Homme/biodiversité au sein du débat public (2).

1. Les services écosystémiques et environnementaux comme réponse technique à la « culture du résultat » des politiques publiques

« L'administration est affaire de technique, le gouvernement est affaire de personnalité », André Siegfried.

- 7 La réponse technique apportée par les SE et leurs outils d'opérationnalisation s'inscrivent dans un cadre général d'institutionnalisation des modèles et représentations promouvant l'évaluation quantitative comme gage d'efficacité au sein de l'action publique. En conséquence, revenir aux origines de cette recherche de l'efficacité comme finalité de l'action publique permet de définir la manière dont « la culture du résultat » s'est imposée dans les politiques de préservation de la biodiversité. Cette « culture du résultat » consiste pour Albert Ogien (2010, p. 24) « à insuffler un peu d'esprit d'entreprise, de rentabilité, de compétition dans ces univers assoupis par la routine et la sécurité de l'emploi que seraient les bureaucraties (Picq, 2000) ». De plus, analyser cette promotion de l'efficacité via « le résultat » au sein des champs de l'action publique permet d'étudier les conceptions théoriques, pratiques et méthodologiques déjà instituées au sein des politiques publiques avec lesquelles les SE entrent en résonance, et qui ont contribué à en faire une notion centrale des politiques de préservation de la biodiversité.

1.1. Le « résultat » comme moteur théorique et pratique de l'action publique

- 8 L'histoire récente de l'action publique peut largement être corrélée à la montée en son sein des modèles et représentations promouvant l'évaluation quantitative comme gage d'efficacité et comme principal indicateur de l'efficacité des politiques produites. Différents outils d'évaluation tant *ex ante* qu'*ex post* ont été constitués afin de permettre à l'action publique de s'appuyer sur des évaluations chiffrées, et de dresser ainsi un bilan des politiques déjà menées afin d'en dessiner les orientations. S'appuyant sur le *chiffre* produit par des appréciations souvent comparatives, ces évaluations portent une crédibilité quasi intrinsèque (Bruno, Didier, 2013, p. 104).
- 9 Portant un regard historique sur les évolutions au sein de l'action publique française, Bernard Perret (2008) situe la Révision générale des politiques publiques (RGPP) comme l'incarnation récente de la diffusion de l'évaluation au sein de l'action publique. Pour leur part, Odile Henry et Frédéric Pierru (2012) estiment que la RGPP a concouru à la diffusion de l'évaluation au sein de tous les secteurs de l'action publique en renforçant, lors de son établissement en 2007, cette dynamique. Adoptant une conception néo-libérale du rôle de l'État⁵, les principes d'application de la RGPP vont s'inspirer des préceptes concurrentiels du New Public Management, dont la division du secteur public en unités pouvant être managées, l'intégration d'objectifs de performance contrôlables et la culture du résultat. Le but est alors d'insuffler dans l'administration l'« esprit d'entreprise » en mettant à profit l'efficacité des instruments de gestion managériale que le secteur privé a su mobiliser pour être en adéquation avec la rationalité du marché.
- 10 Ainsi, une nouvelle ligne théorique de conception de l'État et de l'efficience de l'action publique se diffuse-t-elle au sein de tous les champs de l'action publique. Visant la performance à travers la culture du résultat par le développement « *de nouveaux instruments d'action publique [...] et le pilotage par les indicateurs* » (Pierru et Henry, 2012) ils sont perçus au sein de l'action publique comme autant de gages de crédibilité et d'efficacité (Bezes, 2012).
- 11 Désormais, la recherche de l'efficacité passe donc par des procédures de travail et des outils porteurs des valeurs du marché (Whitfield, 2001) directement inspirées du néolibéralisme s'exprimant à travers des outils technico-pratiques de management dont il a assuré la professionnalisation.
- 12 Ancrant ainsi leurs représentations au sein de la société, ces procédures vont alors s'appuyer sur leur professionnalisation dans le secteur privé et les institutions locales comme internationales pour diffuser leurs valeurs et leurs outils pratiques dans le secteur public. Comme le rappelle Bruno Villalba (2009, p. 28), « *La professionnalisation est [...] toujours une contribution à une réduction des savoir-faire, afin d'élaborer des référentiels des modes opératoires, des méthodologies à utiliser et des critères de l'évaluation. Cette réduction procède à la fois par sélection et simplification : sélection des règles et procédures les plus efficaces et simplification pour permettre leur appropriation par la puissance publique.* »
- 13 Enfin, la montée en puissance des outils managériaux est parvenue dans un contexte d'internationalisation de *standards de gestion* promus par des organisations internationales telles que l'OCDE⁶. Dès lors, la diffusion des cadres gestionnaires internationaux dans l'action publique française témoigne « [...] de l'importation tangible et

systematique, de part et d'autre (parlement et direction du budget), de techniques budgétaires et gestionnaires néo-managériales diffusées par l'OCDE » (Bezes, 2012, p. 31).

- 14 Prenant appui sur les valeurs dominantes néolibérales, dont elles ont influencé la conception, et les cadres institutionnels qui la composent – au premier rang desquels l'action publique et la mise en concurrence par le marché –, les outils technico-pratiques du « résultat » se sont imposés comme le vecteur de crédibilité au sein de l'action publique. Plaçant notamment l'efficacité, l'efficience et la quantification monétaire au cœur des politiques publiques, le nouveau management, encouragé par des institutions supranationales, promeut également un recours aux standards internationaux qui, à leur tour en se professionnalisant, vont diffuser ces procédures. Or, au regard de l'histoire de l'évolution axiologique et opérationnelle des politiques publiques qui vient d'être dressée, il apparaît que la notion de service environnemental, ainsi que sa traduction opératoire que représentent les PSE, s'inscrivent dans cette dynamique dès lors qu'elle s'opérera au sein des politiques publiques de préservation de la biodiversité.

1.2. Les services écosystémiques et environnementaux, un dispositif répondant aux canons du « résultat »

- 15 Les outils opérationnels du New Public Management qui se sont diffusés au sein de l'action publique répondent à une double exigence. Théorique en premier lieu, en ce que ces outils s'inscrivent dans la pensée néolibérale plaçant les logiques de concurrence internationale et de marché au sein des politiques publiques comme gage d'efficience et donc de résultat. Opérationnelle en second lieu, en ce que ces outils se caractérisent par leur capacité de gestion, de comparaison et de hiérarchisation d'unités catégorisées. Dès lors, un phénomène circulaire se met en place. Le NPM installe des outils qu'il a contribué à définir par son cadre théorique comme seuls opératoires dans la poursuite de l'efficacité des politiques publiques, et en retour ces outils concourent à l'établissement du NPM au sein de tous les secteurs de l'action publique par les valeurs qu'ils y véhiculent.
- 16 Dès lors, déjà constituées sur des bases théoriques et opérationnelles consacrant les valeurs de technicité comme garantie d'efficacité (Charvolin, 2003), les politiques environnementales se sont vues, elles aussi, dotées d'outils de management afin de gérer les enjeux auxquels elles devaient faire face, particulièrement en matière de préservation de la biodiversité (Chevassus-au-Louis *et al.*, 2009). Les PSE nous apparaissent dès lors comme une parfaite illustration de ces principes.
- 17 Mise en lumière par la 4^e loi forestière du Costa Rica en 1996 (Pagiola, 2008), la notion de service environnemental est antérieure à celle de service écosystémique qui ne sera développée et popularisée qu'en 2005 lors du Millennium Ecosystem Assessment. De même, il semble que les notions aient dans un premier temps des objectifs différents : *« Alors que le concept de SE [service écosystémique] est fortement lié à une volonté d'attirer l'attention des pouvoirs publics sur les menaces que font peser les pressions humaines sur les écosystèmes, le concept de PSE semble provenir plutôt d'une logique de pérennisation des financements de la conservation dans les pays tropicaux »* (Pesche *et al.*, 2011, p. 4).
- 18 Le début des années 2000 marque une période où « la communauté internationale en charge de l'agenda biodiversité cherche, à travers les SE, une métrique, un indicateur simple, susceptible d'être intégré facilement autant dans les politiques publiques, les dispositifs de terrain, les stratégies des firmes privées, les institutions internationales »

(Pesche *et al.*, 2011, p. 22). Comme l'explique Michel Daccache (2011, p. 55), « des programmes de recherche de grande ampleur visant à faire le jour sur la dimension économique des interactions entre activités humaines et biodiversité sont lancés »⁷.

- 19 Réunissant la communauté internationale et scientifique autour des questions de biodiversité, ces rassemblements vont produire des travaux internationaux en matière d'évaluation de la biodiversité contribuant à formaliser des standards de définition et d'utilisation. Les écosystèmes sont décrits lors du MEA comme des unités décomposées et décomposables en quatre « catégories » relevant chacune d'une fonction de services : approvisionnement, régulation, culturel ou récréatif (Chevassus-au-Louis *et al.*, 2009). Ils répondent dès lors à l'exigence de problématiser les enjeux en termes d'unités fonctionnelles et manageable par les outils de gestion publique en place. Par ailleurs, ces rassemblements, dont le MEA, vont concourir au rapprochement des notions de services environnementaux et écosystémiques.
- 20 En effet, les acteurs qui y participent sont, dans une large mesure, issus des milieux économiques ou proches du secteur privé (Banque mondiale, entreprises multinationales telle Unilever, fondations...) et voient dans les PSE une modalité de mise en œuvre pratique, là où les services écosystémiques proposent une catégorisation de la biodiversité, certes très pédagogique, mais assez peu « agissante » (MEA, 2005 ; Pesche *et al.*, 2011). Cet intérêt des secteurs privés pour les PSE se constate par ailleurs dans leur opérationnalisation. Une analyse des travaux concernant la mise en place du dispositif PSE, là où il est majoritairement appliqué, c'est-à-dire dans les pays dits « du Sud », révèle que les PSE sont principalement mis en œuvre par des bailleurs de fonds, des ONG ou des experts indépendants (McAfee, 2011 ; Milne et Adams, 2012). Or, soumis à la contrainte de la valeur des donations et à l'optimisation de leur mobilisation, à la contrainte des valeurs éthiques et/ou financières de leurs donateurs ou encore à la contrainte de leur marché professionnel, ces acteurs s'inscrivent pleinement, volontairement ou non, dans la *culture du résultat*.
- 21 La sphère scientifique va également avoir un impact sur le rapprochement des notions de service écosystémique et de service environnemental, notamment lors de rassemblements internationaux tel le MEA. En effet, tandis que lors du MEA les services écosystémiques sont à l'ordre du jour, des chercheurs impliqués et reconnus dans des travaux sur les PSE, tel Stefano Pagiola, vont y jouer un rôle important (MEA, 2005). En conséquence, si la notion de service écosystémique fut initiée ou du moins popularisée lors du MEA, les références aux PSE y sont très présentes à l'image du rapport *Ecosystem and human well-being : opportunities and challenges for business and industry*⁸. « Le MA [MEA] devient ainsi une sorte de caisse de résonance pour les deux notions et annonce la dynamique de « justification réciproque » des services écosystémiques et des PSE qui s'ouvre à partir de 2005 » (Pesche, *et al.*, 2011, p. 18).
- 22 Dès lors, tirant leur légitimité des instances supranationales (ONU, UICN...) qui en ont supervisé la constitution et qui les promeuvent, ces programmes vont devenir des références concourant à imposer la notion de service environnemental comme *standard* au sein de l'Union européenne, puis des ministères français de l'Agriculture et de l'Environnement qui l'avaient jusqu'ici délaissée (Valette *et al.*, 2012).
- 23 À l'échelon de la politique nationale française de biodiversité, la notion de service environnemental est reconnue tardivement. Par ailleurs, cette notion émerge au sein de l'action publique nationale au moment où s'y impose également celle de service écosystémique. Cette concomitance va contribuer à instaurer un flou sémantique et

axiologique concourant à un rapprochement cognitif des deux notions via les PSE. Ainsi, malgré leur institutionnalisation au Costa Rica, les PSE restent méconnus par les services ministériels qui leur préfèrent alors la « multifonctionnalité » (Valette *et al.*, 2012) entre 1996 et 2005. Dès lors, la proximité des termes « environnemental » et « écosystémique », le mouvement de rapprochement international des deux concepts, la proximité des acteurs (européens et nationaux) qui vont les promouvoir et les diffuser vont concourir à créer un rapprochement des notions au sein des politiques françaises de biodiversité.

- 24 L'implantation des services environnementaux et écosystémiques au sein de l'action publique française va tout d'abord être entérinée par la nécessité d'y décliner des outils opérationnels. La commande ministérielle adressée par François Fillon au secrétaire d'État chargé de la Prospective et de l'Évaluation des politiques publiques en 2008 précise : « *Conscient de l'accélération de la perte de biodiversité dans le monde entier [...] le président de la République s'est ainsi engagé [...] à ce que toutes les décisions publiques soient arbitrées dans le futur en intégrant leur coût pour la biodiversité. À cette fin, il est nécessaire de disposer d'éléments d'évaluation objective qui permettront de mieux prendre en compte la valeur de la biodiversité et les services rendus par les écosystèmes* » (Chevassus-au-Louis *et al.*, 2009, p. 369).
- 25 En conséquence, cette demande politique, couplée au besoin d'établir une évaluation de la valeur de la biodiversité, concourt à ouvrir une « fenêtre d'opportunité en France, concernant tant l'introduction de la notion de services écosystémiques que celle de services environnementaux » (Valette *et al.*, 2012, p. 4).
- 26 Ensuite, la mobilisation de la notion via l'Union européenne et la PAC va fortement influencer l'action publique française. Dans la lettre adressée en commande du rapport « *Approche économique de la biodiversité et des services liés aux écosystèmes* », François Fillon précise la nécessité « *que les valeurs et méthodologies retenues soient cohérentes avec les approches [des] partenaires européens* » (Chevassus-au-Louis *et al.*, 2009, p. 370).
- 27 L'étude bibliographique que nous avons menée⁹ révèle une diffusion de la notion de service environnemental via la PAC au sein du ministère de l'Agriculture¹⁰. Cette distribution de la notion va par la suite toucher le ministère de l'Environnement, notamment du fait de réunions de travail conjointes entre les ministères¹¹ sur la rémunération des services environnementaux (ministère de l'Agriculture et de la pêche, 2009) ou encore de débats sur la mise en œuvre de rémunérations de services environnementaux via les « *mesures agri-environnementales territorialisées* » (MAET) considérées par le ministère de l'Environnement comme des PSE (Aznar *et al.*, 2010, p. 30 ; CGDD, 2010).
- 28 Par ailleurs, suivant l'exemple international, l'institutionnalisation de la notion de service environnemental au sein des organes de l'État français (ministère de l'Environnement, CEDD, CDC biodiversité...) ou de leur activité (Grenelle de l'environnement, Stratégie Nationale pour la Biodiversité, Projet de loi pour la reconquête de la biodiversité...) va conduire à un rapprochement des deux notions. Aussi, si les distinctions sémantiques, théoriques et cognitives apparaissent de manière éparse dans les documents analysés, il est possible de constater « *une globalisation de la problématique à des fins de sensibilisation, voire de politiques publiques* » (Pesche, 2011, p. 4) conduisant à un emploi indifférencié des notions de services écosystémiques et de services environnementaux au sein de la réflexion publique environnementale nationale.

- 29 Dès lors, les cadres cognitifs des services écosystémiques et environnementaux jouent un rôle prépondérant. Le rapprochement entre les deux notions, débouchant sur une mobilisation indifférenciée, ne peut s'effectuer sans que les cadres théoriques et cognitifs ne soient lissés par les acteurs pour n'en retenir que les éléments cognitifs « consonants », voire communs, permettant ainsi ce rapprochement. En d'autres termes, les acteurs ne retiendront des deux notions que les éléments cognitifs qui seront similaires ou qui sauront se répondre pour former un nouvel ensemble cognitif cohérent favorisant la non-distinction. En conséquence, un nouveau phénomène circulaire apparaît. Reprises indifféremment au sein de l'action publique, les notions se confondent, et se confondant, elles voient se renforcer l'indifférenciation de leur mobilisation.
- 30 Ainsi réduits à ce qui les unit, les services écosystémiques et environnementaux vont être mobilisés par l'action publique nationale qui va trouver en eux la structure axiologique et les capacités utiles faisant écho à ses valeurs néolibérales : réduction en unités décomposables, standardisation internationale, et recours au marché économique comme gage d'efficacité.
- 31 Disposant d'une traduction des écosystèmes utile, l'action publique va se tourner vers les outils de transposition de valeur qu'elle est habituée à manipuler pour offrir une transcription opérationnelle aux SE. Or, historiquement, l'évaluation économique est implantée en matière de gestion publique de la biodiversité. Comme l'expriment Valérie Boisvert et Franck-Dominique Vivien (1998, p. 17), « l'évaluation économique occupe une place centrale dans les politiques et les projets concernant la biodiversité ». Pour opérationnaliser les services écosystémiques, elle s'oriente dès lors vers les outils économiques déjà en place, fondant leur établissement sur la conception du marché concurrentiel comme gage de rationalité et sur la représentation de la biodiversité en unités manageable. Ceci présente en effet un double avantage : entrer en cohérence théorique avec la *culture du résultat* et les procédures établies en son nom d'une part, et proposer une unité de mesure de la valeur de la biodiversité et des SE reconnue socialement via la monétarisation d'autre part.
- 32 Dès lors, en se tournant vers cette notion de SE comme métrique, l'action publique environnementale choisit d'internaliser la biodiversité dans ses politiques à travers des outils monétaires répondant aux principes mis en place dans tous les secteurs publics et aux valeurs directement inspirées du marché, du secteur privé et de la culture du résultat.
- 33 Établis et portés par des institutions internationales qui garantissent une convergence des outils instaurés en standards et une uniformisation facilitant la mesure, les services environnementaux vont donc répondre tout à la fois aux exigences du cadre du résultat et à celle de l'action publique environnementale en matière de biodiversité. Cependant, saisir la biodiversité à travers ces outils d'internalisation n'est pas neutre, tant dans la conception générale de la diversité biologique, que dans l'élaboration de ses modes d'évaluation et de la valeur de la biodiversité qu'ils véhiculent au sein de l'action publique. Aussi, choisir l'internalisation par les SE à travers les outils d'opérationnalisation qu'ils proposent, dont les PSE, contribuera, au-delà de la fourniture d'un cadre opérationnel, à véhiculer des représentations utilitaristes de la biodiversité, des écosystèmes et de leur valeur au sein de l'action publique.

2. Les paiements pour services environnementaux comme outil d'évaluation de la valeur utile des services écosystémiques et environnementaux

« Malheureusement les hommes vous estiment en raison de votre utilité sans tenir compte de votre valeur », Honoré de Balzac.

- 34 Les postures du NPM se sont ainsi diffusées au sein de l'action publique. Promouvant la *culture du résultat*, ces cadres théoriques placent la rationalité du marché et ses règles de fonctionnement comme principes directeurs tout en proposant des outils de valorisation à des fins de quantification et de hiérarchisation comme traduction opérationnelle. Cette nouvelle perspective normative de l'action publique s'implante ainsi au sein de tous les champs de l'intervention étatique par un processus circulaire : le cadre théorique promouvant les outils qu'il participe à développer et qui, en retour, concourent à son installation.
- 35 Il en va ainsi au sein des politiques publiques environnementales et plus particulièrement des politiques de préservation de la biodiversité à l'intérieur desquelles la notion de SE s'est imposée comme une référence dans la perception de la biodiversité et de services rendus par les écosystèmes.
- 36 Peu opérationnelle toutefois, la notion de SE nécessite le recours à une traduction pratique dans une métrique de valeur socialement reconnue, traduction répondant également aux critères de la culture du résultat en place. Les PSE, instrument de marché, vont dès lors apparaître comme à même de remplir ces critères. Toutefois, en proposant une évaluation quantifiée monétairement des SE et des apports de la biodiversité aux sociétés humaines, les PSE portent une problématisation propre des enjeux de la valorisation des SE au sein des politiques publiques qui les sollicitent. Valorisation dont ils produisent par ailleurs des représentations spécifiques (Lascoumes, Le Galès, 2005). Ces procédés internalisent et diffusent donc des valeurs au sein de la société et favorisent ainsi l'émergence d'une vision de la biodiversité au sein de la « politique générale » de la vérité (Foucault, 2001).

2.1. Les paiements pour services environnementaux, une opérationnalisation monétaire de la valeur des services écosystémiques

- 37 Les PSE sont répertoriés au sein de la littérature économique comme des instruments qui « *encouragent le changement de comportement par des signaux de marchés plutôt qu'à travers des directives explicites [Stavins, 2005]* » (Karsenty et Ezzine de Blas, 2014, p. 162). La définition admise des PSE repose sur une transaction volontaire concernant un service environnemental défini trouvant au minimum un acquéreur et procuré par au minimum un fournisseur et dont, condition inamovible, la fourniture est sécurisée (Wunder, 2005). Appliqué, ce principe peut s'illustrer à la façon d'un « *paiement direct des populations rurales pour l'arrêt des activités destructrices des écosystèmes ou pour inciter à des pratiques de reboisement ou de bonne gestion forestière* » (Antona et Bonin, 2010, p. 26). Les PSE fondent ainsi leur principe opérationnel, à partir de la théorie économique orthodoxe, sur la

régulation de pratiques des agents via le marché, ou à tout le moins via une transaction relevant de valeurs utilitaristes.

- 38 Les PSE ont donc pour objectif d'établir des incitations, le plus souvent à travers une rétribution. Or, que cette rétribution soit monétaire ou non, pécuniaire ou non, elle porte en elle l'idée d'une équivalence socialement acceptée adjudgée par l'Homme pour l'Homme. Les PSE visent par conséquent à apporter une compensation, des avantages, évalués par et pour la communauté humaine. Une logique anthropocentrée et utilitariste est de mise, tout comme une logique économique via une tractation financière, qu'elle soit monétaire ou dans une autre convention sociale établie.
- 39 Par ailleurs, l'étude bibliographique nous a conduits vers des travaux d'économistes (Karsenty, Ezzine de Blas, 2014) remettant en cause le fait même que les PSE soient des instruments de marché à proprement parler et donc qu'ils relèvent du cadre cognitif de la culture du résultat. En conséquence, pour ces chercheurs, les PSE ne satisfont pas à la logique d'une tractation privée d'ordre commercial du fait de l'absence de transfert de « droit de propriété ». Les PSE sont ici analysés comme un « amoindrissement », une atténuation du droit de propriété du fournisseur, « une suspension d'un droit d'usage, mais en aucun cas transfert (et, évidemment, les usagers restent sur leurs terres) » (Karsenty, Ezzine de Blas, 2014, p. 176), les PSE ne sont pas considérés comme des outils de marché, ce dernier ne sanctionnant pas le transfert de droits de propriété.
- 40 En tout état de cause, si les PSE ne confèrent pas au marché l'aptitude au transfert de droits de propriété sur la biodiversité, ils en parlent le langage. Les PSE, même sortis de la catégorie « instrument de marché » pour cause de « non-transfert de droits de propriété », n'en restent pas moins une expression d'une compensation utilitariste négociée entre agents. Ils sont en effet une transaction entre des acteurs à partir d'interactions entre divers éléments de biodiversité identifiés ou non par l'Homme, nommés services environnementaux. Ces services environnementaux ayant une utilité pour les acquéreurs, ils se voient conférer via les PSE une valeur économique, ordinairement exprimée de manière monétaire (Broughthon, Pirard, 2011), fixant un montant à payer pour en bénéficier.
- 41 Le cas des mesures agri-environnementales, associées par l'action publique environnementale française à des PSE (CDC Biodiversité, 2014) et mis en place en France par l'Union européenne dans le cadre de la Politique agricole commune permet d'illustrer le principe de fonctionnement financier des PSE¹². Ces mesures ont vocation à inciter les agriculteurs à des pratiques plus respectueuses de l'environnement en prenant en charge les surcoûts et manques à gagner occasionnés par le changement des modes de faire. C'est en cela qu'ils sont considérés par l'action publique comme des PSE. S'intéressant à la mise en place de ces dispositifs dans deux départements d'outre-mer français (Réunion et Guadeloupe), Xavier Augusseau *et al.* (2012) démontrent à quel point ces mesures sont perçues comme une nouvelle modalité de financement pour les exploitants : « *L'intérêt financier prime dans les motivations de souscription chez 40 % des agriculteurs interrogés [Beaugendre, 2012]* » tandis que « *l'intérêt environnemental est la seconde source de motivation citée par les agriculteurs (24 %)* » (2012, p. 10).
- 42 De plus, lors de la mise en place de ces PSE, il n'est pas rare qu'un intermédiaire vienne se glisser entre les acteurs de l'échange lors de l'étape d'attribution de la valeur économique attribuée aux SE. Or, comme le notent Philippe Bonnal, Muriel Bonin et Olivier Aznar : « *Ces acteurs - qualifiés d'acteurs intermédiaires - ne sont pas issus de la sphère traditionnelle*

agricole, ils émanent le plus souvent de collectivités locales, d'ONG, voire d'entreprises privées. Ces institutions intermédiaires peuvent se situer en concurrence les unes avec les autres pour obtenir des financements publics ou pour obtenir la contractualisation d'agriculteurs » (2012, p. 13).

- 43 Par conséquent, les PSE peuvent être perçus comme une triple mise en concurrence. La première concerne les fournisseurs qui auront à cœur de fournir le meilleur service possible à l'acquéreur, de se conformer le plus possible à la volonté du bénéficiaire pour lui procurer le meilleur service utile ou la pratique la plus proche de ses attentes. La deuxième concerne les bénéficiaires, qui pourront être hiérarchisés en fonction de leur propension à payer par exemple. Enfin, la dernière mise en concurrence se préoccupe des intermédiaires à qui la négociation est externalisée et qui seront départagés contre rémunération (directe ou indirecte) en fonction de leur capacité à établir, par la négociation, la valeur d'échange utilitariste la plus proche de l'intérêt général auquel ils aspirent : la préservation de la biodiversité et des services qu'elle rend à l'Homme. Vu sous cet angle, les PSE/MAET développés par l'Union européenne se placent en conséquence sous le sceau de la rationalité du marché via la concurrence, cette dernière étant le socle de la culture du résultat promue par le NPM.
- 44 Il semble par ailleurs que les PSE soient assez peu opérationnalisés par l'action publique française de son propre chef. Ceci peut s'expliquer tout d'abord par la nécessaire mise en adéquation du cadre légal avec les principes de fonctionnement des PSE qui semble ne pas être aisée au niveau français (CDC Biodiversité, 2014). Mais, cela pourrait également s'expliquer par la convergence opérée entre les notions de service environnemental et de service écosystémique, qui a contribué à éclipser la première au profit de la seconde.
- 45 Ainsi, s'étant imposés au sein de l'action publique de biodiversité, tout comme à l'échelon international, aux dépens de la notion de service environnemental, les services écosystémiques se sont vus opérationnalisés de deux manières différentes par l'action publique nationale. Premièrement, cette opérationnalisation a été conduite en leur nom propre notamment via la monétarisation des services écosystémiques : banque de compensation, redevance d'usage... (CGDD, 2014). Secondement, l'analyse bibliographique révèle que lorsque l'action publique environnementale envisage de mettre en place des Paiements pour services environnementaux, elle le fait afin de préserver les services écosystémiques – la dénomination Paiements pour services écosystémiques devenant la norme sémantique. Cette substitution de dénomination n'est pas sans incidence sur la finalité opérationnelle du dispositif. Elle va déplacer la logique d'incitation à des pratiques vertueuses propre aux services environnementaux vers une logique de rémunération des services rendus par les écosystèmes à l'Homme, propre aux services écosystémiques. Dès lors, c'est la finalité du dispositif PSE qui s'en trouve modifiée : de rémunération d'un coût du renoncement à la pratique, les PSE expriment la valeur des services écosystémiques échangés (CDC, 2014).
- 46 Les PSE, qu'ils soient considérés ou non comme des instruments de marché, entrent donc en résonance avec les principes théoriques de l'action publique, via les SE, et opérationnels, via la concurrence de la culture du résultat inspirée par le NPM. Concourant à la mesure de services que ces principes nécessitent d'identifier, d'évaluer, de quantifier pour les circonscrire en des éléments appropriables par les acquéreurs et les fournisseurs, les PSE placent la mesure de la valeur de la biodiversité au cœur de leur opérationnalité. En effet, en permettant de distinguer et de hiérarchiser via les principes de fonctionnement du marché (dont la concurrence) les écosystèmes en fonction des services qu'ils rendent au bien-être humain, les Paiements pour services écosystémiques

participent à établir une échelle de valeur entre les fonctions de la biodiversité. Ainsi classés, les services écosystémiques qui présentent le plus d'utilité pour les acteurs seront privilégiés tant par les fournisseurs que par les acquéreurs, au détriment d'autres moins utiles. Les PSE confèrent ainsi une valeur via le parangon monétaire qui s'inscrit dans une vision utilitariste et anthropocentrée du rapport à l'environnement. La représentation de la biodiversité ainsi constituée au sein de l'action publique n'est toutefois pas sans conséquence.

2.2. Les paiements pour services écosystémiques, une conception utile de la valeur des services écosystémiques et environnementaux

- 47 Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès notent que « *l'instrumentation est une question politique car le choix de la voie d'action, qui peut d'ailleurs faire l'objet de conflits politiques, va structurer en partie le processus et ses résultats* » (2005, p. 28). En conséquence, parce qu'elles déterminent un angle d'action pour les politiques publiques, la sélection des instruments par la puissance publique et leur opérationnalisation importent autant que les résultats auxquels ils permettent de parvenir¹³. Les SE et le dispositif que constituent les PSE n'échappent pas à cette caractéristique et sont également porteurs de valeurs, de significations. Les PSE sont ainsi « *un dispositif à la fois technique et social qui organise des rapports sociaux spécifiques entre la puissance publique et ses destinataires en fonction des représentations et significations dont il est porteur* » (Lascoumes, 2007, p. 6).
- 48 Par conséquent, s'intéresser aux représentations et significations véhiculées par les PSE pour en dégager la portée axiologique et les valeurs intrinsèques permet d'interroger les cadres que l'outil amènera à construire lorsqu'il sera convoqué par l'action publique française. En effet, en promouvant une valeur instrumentale des SE centrée sur la maximisation du bien-être humain traduite en termes monétaires, les PSE ne portent qu'une conception limitée de la valeur de la diversité biologique au sein de l'action publique.
- 49 Ainsi, parce qu'ils tentent d'apporter la plus grande satisfaction possible à leurs acquéreurs potentiels via les SE, les PSE sont empreints d'une conception utilitariste de la biodiversité. Issue des travaux de Jeremy Bentham, l'utilité est définie comme « *la propriété présente en tout objet de tendre à produire bénéfice, avantage, plaisir, bien ou bonheur ou à empêcher que dommage, peine, mal ou malheur n'adviennent au parti dont on considère l'intérêt* ». (Bentham, 1789, 1989, p. 202). Dès lors, que sont les PSE si ce n'est l'évaluation de l'utilité telle qu'elle est définie ici par le philosophe anglais ?
- 50 Par ailleurs, gage de cette conception utile de la biodiversité, l'idée selon laquelle la valeur des SE peut se traduire à travers un *paiement* monétaire provient également de cette conception utilitariste benthamienne. Pour Jeremy Bentham, la valeur d'une entité provient de son « *aptitude à produire le plaisir* » (1782, 1989, p. 73), la notion de plaisir pouvant être, comme nous venons de le voir, assimilée à celle d'utilité. Or, la valeur « *est mesurée par cette espèce de corps qui est le gage et le représentant de presque tous les autres, comme étant le moyen de se les procurer à tout instant, je veux dire l'argent* » (Bentham, 1782, 1989, p. 73). En conséquence, l'idée philosophique benthamienne pourrait être résumée selon le sophisme suivant : la valeur est la mesure de l'utilité, l'argent est la mesure de la valeur, par conséquent l'argent est la mesure de l'utilité. Ainsi les PSE concourent-ils à une traduction utilitariste monétaire des SE. Et cette monétarisation participe à une essentialisation économique de la valeur de la biodiversité.

- 51 De plus, de par leurs caractéristiques techniques et opérationnelles, les PSE valorisent la capacité de la biodiversité, par son fonctionnement, à répondre à une finalité : celle de satisfaire des besoins humains, et au premier titre, les perspectives de développement économique. Les PSE concourent de ce fait à saisir la valeur des SE d'un point de vue instrumental, puisqu'ils la « valorisent en tant que moyen pour une autre fin qu'elle-même », s'opposant en cela à la valeur intrinsèque attribuée à un objet « pour lui-même, indépendamment des bénéfices que l'on pourrait en tirer personnellement ou que d'autres pourraient en tirer » (Maris, 2014, p. 50). Les PSE véhiculent donc une conception instrumentale de la valeur des écosystèmes provenant de la capacité de ces derniers à apporter des bénéfices aux humains.
- 52 Outil économique et au service du développement économique, les PSE ont vocation à internaliser les SE via une traduction monétaire de leur valeur déterminée par des agents, en échange d'un bénéfice pour le bénéficiaire et d'un bénéfice pour le fournisseur. En ce sens, les PSE réduisent la valeur de la biodiversité à la seule valeur qu'ils sont en mesure d'identifier, de mesurer et de quantifier : la valeur économique – ce qui produit une réduction des qualités reconnues à l'élément évalué, puisqu'on délimite ses qualités autour de ce que l'on peut monétairement caractériser.
- 53 Pourtant, les valeurs de la biodiversité sont multiples. Alan Randall (1991) considère ainsi que la biodiversité peut être appréhendée à travers six valeurs : la valeur économique provenant du bien-être que la biodiversité apporte aux êtres humains, la valeur écologique assurant la vie sur terre, la valeur intrinsèque, la valeur sociale/culturelle résultant du lien entre une société et les représentations symboliques qu'elle accorde à son environnement, la valeur de conservation provenant de l'intérêt patrimonial et esthétique de la biodiversité, ou encore la valeur juridique, opérant une distinction entre savoirs et droits à l'égard de la biodiversité. Les PSE sont donc une réduction de la biodiversité et des SE à leur seule dimension économique, niant ainsi la pluralité de leurs valeurs. En conséquence, cette essentialisation, en représentant la biodiversité à travers des conceptions humaines traduites en une convention sociale établie par l'Homme, fait de l'outil PSE un outil anthropocentré.
- 54 Les PSE perçoivent en effet l'existence des SE par les représentations humaines d'unités distinctes et interdépendantes dont le tout forme les écosystèmes. L'éthicien de l'environnement Holmes Rolston III établit ainsi une analogie avec une collection de timbres pour exprimer la conception humaine de la valeur des écosystèmes (Rolston III, 2007). Dès lors, la perception de la biodiversité à travers les PSE résulte d'une conséquence de l'approche anthropocentrée des éléments composant la biodiversité : elle construit son regard indépendamment de l'objet à évaluer en soi, et ensuite, elle procède à une décomposition des qualités de cet objet, afin de pouvoir l'appréhender en fonction de ses critères d'appréciation, basés sur des valeurs spécifiquement élaborées pour permettre une valeur d'usage d'un bien. Cela est facilité par l'utilisation de la monnaie, qui représente une convention sociale des plus classiques et des plus usitées.
- 55 En conséquence, cette appréciation pose des enjeux éthiques importants. Ainsi, cela interroge la capacité d'une seule espèce à attribuer une valeur aux représentations qu'elle se fait des autres espèces. D'autant plus que cette valeur est attribuée à la condition que ces dernières lui soient utiles. Comme le résume Holmes Rolston III : « *Ce qui est incroyable, ce n'est pas l'existence des écosystèmes ; ce qui est vraiment incroyable, c'est l'idée selon laquelle, nous autres hommes, qui arrivons tardivement sur la scène de l'évolution dont nous sommes les produits, sommes néanmoins censés mettre au monde toutes les valeurs, dès lors que et pour autant*

que nous prêtons attention à nos sources. Une telle affirmation est faussée par un biais qui est par trop subjectif. Elle consiste à évaluer un produit tardif du système – la vie psychologique – et à lui subordonner tout le reste. Elle prend le fruit pour l'arbre, le dernier chapitre pour l'œuvre entière » (2007, p. 176).

- 56 Les PSE reposent, dans leurs mécanismes d'institutionnalisation, sur un cadre théorique spécifique établi à partir d'une vision anthropocentrée et utilitariste, concourant à une essentialisation de la valeur des SE par la valeur économique. Ils représentent ce que Gaston Bachelard appelle la « concrétisation d'une théorie » (cité in Lascoumes, Le Galès, 2005, p. 27) à partir d'un compromis spécifique, d'une « mise en convergence d'informations, d'intégration de contraintes et d'arbitrage entre des voies de développement divergentes » (Lascoumes et Simard, 2011, p. 13). Cette construction axiologique véhicule une conception particulière de la biodiversité et des SE qui va s'incarner au sein des politiques publiques. Les PSE concourent alors à l'installation « de modalités pratiques de l'orientation des conduites individuelles et collectives » (Lascoumes et Simard, 2011, p. 13) par une vision objectivable monétairement pour l'Homme de la biodiversité et des services qu'elle lui rend. Cet outil opérationnel, par ses valeurs véhiculées, entre en cohérence avec les principes axiologiques de la culture du résultat qu'il participe à entretenir. Les PSE élargissent ainsi le cadre cognitif néolibéral et les logiques concurrentielles aux politiques publiques de biodiversité en véhiculant la vision d'une nature pouvant être managée au service de l'Homme.

Conclusion : des politiques publiques de valeurs pour la biodiversité

« Les cinq sens de l'homme doivent lui en donner un sixième, complément de tous les autres : le sens des valeurs », Louis-Philippe Robidoux

- 57 Depuis les quarante dernières années, l'évolution du cadre cognitif des politiques publiques a largement contribué au développement de techniques et d'outils opérationnels concourant à la *culture de l'efficacité et du résultat*. Fondées sur la recherche de l'efficacité via l'incorporation de la rationalité du marché au sein de l'action publique, du souci de la gestion contrôlée de la dépense publique, ces orientations s'incarnent opérationnellement dans des mécanismes de quantification, de mesure et de hiérarchisation au sein de tous les champs des politiques publiques.
- 58 Les politiques environnementales se sont historiquement constituées à partir du souci de créer des réponses adaptées aux problèmes environnementaux. La volonté de promouvoir des outils d'aide à la décision, de rationaliser les procédures de gestion de la nature, etc. a élaboré une culture des politiques publiques basée sur la recherche d'outils techniques eux aussi efficaces. Très tôt confrontées à de faibles ressources financières, ces politiques étaient tout indiquées pour participer à l'institutionnalisation du modèle néolibéral préconisé via l'utilisation des PSE. Dès lors, promue par des institutions supranationales, la notion de SE, dont les conceptions axiologiques entrent en résonance avec la rationalité du marché, devient une notion de référence dans l'appréhension de la valeur au sein des politiques publiques de préservation de la biodiversité.
- 59 Toutefois, créée à des fins de sensibilisation, la notion de SE reste peu « agissante ». Elle s'opérationnalise toutefois par les PSE, outil de monétarisation, dont les principes

pratiques de mesure, quantification et hiérarchisation entrent en cohérence avec ceux du cadre dominant de l'action publique.

- 60 Les PSE, à partir d'un postulat utilitariste, produisent des évaluations monétaires réduisant la valeur de la biodiversité à sa dimension économique. Ils véhiculent ainsi l'idée selon laquelle la biodiversité ne mériterait d'être préservée que du fait de sa contribution à l'utilité d'un bien-être des seules sociétés humaines. Tout en soutenant la thèse que la biodiversité, et plus généralement l'environnement, ne peuvent être protégés que pour la raison qu'ils disposeraient d'une valeur économique à même de guider la décision publique. Cependant, comme le note Virginie Maris (2010, p. 102), « *le défi que représente la crise de la biodiversité pour l'humanité ne peut se résoudre par quelques subtilités comptables. Mesurer, quantifier, calculer, c'est s'épargner la véritable tâche qui nous incombe, celle d'une réflexion profonde sur ce qui nous lie et nous oblige, vis-à-vis de nos contemporains, des générations futures et du monde naturel* », c'est-à-dire une réflexion sur les valeurs qui lient l'Homme et son environnement.

BIBLIOGRAPHIE

- Antona M., Bonin M., 2010, « Généalogie scientifique et mise en politique des SE (services écosystémiques et services environnementaux). Note de synthèse de revue bibliographique et d'entretiens », <http://www.serena-anr.org/IMG/pdf/Session1-SyntheseBiblio-Antona.pdf>, consulté le 23 octobre 2014.
- Antona M., Bonin M., 2012, « Généalogie scientifique et mise en politique des services écosystémiques et services environnementaux, *Vertigo*, vol. 12, n° 3, <http://vertigo.revues.org/13147>, mis en ligne le 15 décembre 2012, consulté le 29 septembre 2015.
- Arnauld de Sartre X., Castro M., Chartier D., 2014, « Du MEA à Rio +20 : déploiement et usages de la notion de services écosystémiques » in Arnauld de Sartre X., Castro M., Dufour S., Oszwald J. (dir.), *Political ecology des services écosystémiques*, Bruxelles, Éditions Peter Lang, collection « EcoPolis », p. 85-116.
- Augusseau X., Bonin M., Queste J., Dare W., Antona M., 2012, « Adaptations locales de dispositifs agri-environnementaux français et européens dans deux départements d'outre-mer français : La Réunion et la Guadeloupe », *Vertigo*, vol. 12, n° 3, <http://vertigo.revues.org/13139>, mis en ligne le 15 décembre 2012, consulté le 6 octobre 2014.
- Bentham J., 1989 (1782), « Le calcul des plaisirs et des peines », *Revue du MAUSS*, n° 5, p. 69-74.
- Bertrand F., 2013, « L'évaluation de la durabilité des contrats de plan État-Région, forme de management politico-administratif et vecteur de nouvelles pratiques d'aménagement » in Vivien F., Lepart J., Marty P., (dir.), *L'évaluation de la durabilité*, Paris, Éditions Quae, collection « Indisciplines », p. 215-238.
- Bezes P., 2012, « État, experts et savoirs managériaux. Les producteurs et diffuseurs du New Public Management en France depuis les années 1970 », *Actes de la recherche en sciences sociales*, vol. 3, n° 193, p. 16-37.

- Boisvert V., Vivien F.-D., 1998, « Un prix pour la biodiversité. L'évaluation économique entre différentes légitimités », *Natures Sciences Sociétés*, vol. 6, n° 2, p. 17-25.
- Bonin M., Antona M., 2012, « Généalogie scientifique et mise en politique des services écosystémiques et services environnementaux », *Vertigo*, vol. 12, n° 3, <http://vertigo.revues.org/13147>, mis en ligne le 15 décembre 2012, consulté le 6 octobre 2014.
- Bonnal P., Bonin M., Aznar O., 2012, « Les évolutions inversées de la multifonctionnalité de l'agriculture et des services environnementaux », *Vertigo*, vol. 12, n° 3, <http://vertigo.revues.org/12882>, mis en ligne le 15 décembre 2012, consulté le 6 octobre 2014.
- Bruno I., 2008, *À vos marques, prêts... cherchez !*, Bellecombe-en-Bauges, Éditions du Croquant.
- Bruno I., Didier E., 2013, *Benchmarking, l'État sous pression statistique*, Paris, La Découverte.
- CDC Biodiversité, 2014, « Du Sud au Nord : regards croisés sur les Paiements pour services environnementaux », *Les cahiers de Biodiv' 2050 : initiatives*, n° 2.
- CDC Biodiversité, 2014, « Droits réels au profit de la biodiversité : comment le droit peut-il contribuer à la mise en œuvre de paiements pour services environnementaux », http://www.mission-economie-biodiversite.com/downloads/COPUBLICATION_WEB_c
- CDC Biodiversité, 2014, « Les paiements pour préservation des services écosystémiques comme outil de conservation de la biodiversité », *Les cahiers de Biodiv' 2050 : comprendre*, n° 1.
- Conseil économique pour le développement durable, 2010, *Les « PSE » : des rémunérations pour les services environnementaux*, ministère de l'Écologie, du Développement durable, des Transports et du Logement, <http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/017b.pdf>, consulté le 2 mai 2015.
- Conseil économique pour le développement durable, 2014, *La biodiversité au cœur des stratégies de développement des humains*, ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie, Paris, Références économiques pour le développement durable, n° 27.
- Charvolin F., 2003, *L'invention de l'environnement en France, chroniques anthropologiques d'une institutionnalisation*, Paris, La Découverte.
- Chevassus-au-Louis B., Salles J.-M., Pujol J.-L., 2009, *Approche économique de la biodiversité et des services liés aux écosystèmes, Contribution à la décision publique*, Paris, La Documentation française.
- Commissariat général au développement durable, 2010, *Conservation et utilisation durable de la biodiversité et des services écosystémiques, analyse des outils économiques*, Paris, ministère de l'Écologie, du Développement durable, des Transports et du Logement, <http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/Refbiodiv2.pdf>, mis en ligne le 7 décembre 2010, consulté le 5 septembre 2014.
- Daccache M., 2011, « La rationalisation économique du rapport à la biodiversité : éléments d'ethnographie », *Maison des sciences de l'homme*, vol. 3, n° 76, p. 53-65.
- Dreyfus F., 2010, « La révision générale des politiques publiques, une conception néolibérale du rôle de l'État ? », *Revue française d'administration publique*, vol. 4, n° 136, p. 857-864.
- Foucault M., 2001 (1976), « La fonction politique de l'intellectuel » in Foucault M., *Dits et écrits, 1976-1988*, Paris, Gallimard, p. 110-116.
- Foucault M., 2001 (1977), « Le jeu de Michel Foucault » in Foucault M., *Dits et écrits, 1976-1988*, Paris, Gallimard, p. 298-328.
- Foucault M., 2001 (1978), « La "gouvernementalité" » in Foucault M., *Dits et écrits, 1976-1988*, Paris, Gallimard, p. 635-657.

- Karsenty A., 2013, « De la nature des "Paiements pour services environnementaux" », *Revue du Mauss*, vol. 2, n° 42, p. 261-270.
- Karsenty A., Ezzine de Blas D., 2014, « Du mésusage des métaphores. Les paiements pour services environnementaux sont-ils des instruments de marchandisation de la nature ? » in Halpern C., Lascoumes P., Le Galès P., (dir.), *L'instrumentation de l'action publique*, Paris, Presses de Sciences Po, collection « Gouvernance », p. 161-189.
- Lascoumes P., 2004, « La gouvernementalité : de la critique de l'État aux technologies du pouvoir », *Le Portique*, vol. 13, <http://leportique.revues.org/625>, mis en ligne le 15 juin 2007, consulté le 6 octobre 2014.
- Lascoumes P., Le Galès P., 2005, « L'action publique saisie par ses instruments », in Lascoumes P., Le Galès P. (dir.), *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po, collection « Gouvernance », p. 11-44.
- Lascoumes P., Simard L., 2011, « L'action publique au prisme de ses instruments », *Revue française de science politique*, vol. 61, n° 1, p. 5-22.
- Maris V., 2010, *Philosophie de la biodiversité. Petite éthique pour une nature en péril*, Paris, Buchet Chastel, collection « Écologie ».
- Maris V., 2014, *Nature à vendre. Les limites des services écosystémiques*, Paris, Éditions Quae.
- Mercier J., 2002, *L'administration publique. De l'école classique au nouveau management public*, Saint Nicolas, Presses de l'université de Laval.
- McAfee K., 2012, "The contradictory logic of global ecosystem services markets", *Development and Change*, vol. 1, n° 43, p. 105-131.
- Millennium Ecosystem Assessment, 2005. *Ecosystems and Human Well-being : Opportunities and Challenges for Business and Industry*, Washington DC, World Resources Institute.
- Milne S., Adams B., 2012, "Market Masquerades : unconverging the politics of community-level payments for environmental services in Cambodia", *Development and Change*, vol. 1, n° 43, p. 133-158.
- Ministère de l'Agriculture et de la Pêche, 2009, *La rémunération des Services environnementaux rendus par l'agriculture*, Paris, Prospective et Évaluation, n° 2. http://agriculture.gouv.fr/IMG/pdf/doctravail_2_services_environ.pdf, consulté le 9 avril 2015.
- Muradian R., Corbera, E., Pascual, U., Kosoy, N., May, P., 2010, "Reconciling theory and practice : An alternative conceptual framework for understanding payments for environmental services", *Ecological Economics*, vol. 6, n° 69, p. 1202-1208.
- OCDE, 1995, *Governance in Transition : Public Management Reform in OECD Countries*, Paris, OCDE.
- OCDE, 1996, *Performance Management in Government*, Paris, OCDE.
- OCDE, 1998, *Public Management Reform and Economic and Social Development*, Paris, OCDE.
- Ogien A., 2010, « La valeur sociale du chiffre », *Revue française de socio-économie*, vol. 1, n° 5, p. 19-40.
- O'Toole L., Meier K. J., 2011, *Public management : organizations, governance, and performance*, Cambridge, New York, Melbourne, Cambridge University Press.
- Perret B., 2008, *L'évaluation des politiques publiques*, Paris, La découverte, 2^e édition.

Pesche D., Méral P., Hrabanski M., Bonin M., 2011, « Services écosystémiques et paiements pour services environnementaux : les deux faces d'une même logique ? », http://www.serena-anr.org/IMG/pdf/WP_Serena_2011_01_Pesche_et_al.pdf, consulté le 5 décembre 2014.

Pierru F., 2007, *Hippocrate malade de ses réformes*, Bellecombe-en-Bauges, Éditions du Croquant.

Pierru F., Henry O., 2012, « Les consultants et la réforme des services publics », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n° 193, p. 4-15.

Randall A., 1991, "The value of biodiversity", *Ambio*, vol. 2, n° 20, p. 64-68.

Rolston III H., 2007, « La valeur de la nature et la nature de la valeur », in Afeissa H.-S., *Éthique de l'environnement. Nature, valeur, Respect*, Paris, Vrin, « Textes clés d'éthique de l'environnement », p. 153-186.

Valette E., Aznar O., Hrabanski M., Maury C., Caron A., Decamps M., 2012, « Émergence de la notion de service environnemental dans les politiques agricoles en France : l'ébauche d'un changement de paradigme ? », *Vertigo*, vol. 12, n° 3, <http://vertigo.revues.org/12925>, mis en ligne le 15 décembre 2012, consulté le 6 octobre 2014.

Villalba B., 2009, « Stratégies asymétriques d'appropriation du développement durable » in Villalba B. (dir.), *Appropriations du développement durable. Émergences, diffusions, traductions*, Villeneuve-d'Ascq, Presses universitaires du Septentrion, p. 13-38.

Wunder S., 2005, "Payments for Environmental Services : somenuts and bolts", *CIFOR Occasional Paper*, n° 42.

Whitfield D., 2001, *Public services or corporate welfare*, Londres, Pluto Press.

NOTES

1. Le NPM suggère d'insuffler dans l'administration l'« esprit d'entreprise » en mettant à profit l'efficacité des instruments de gestion managériale que le secteur privé a su mobiliser pour être en adéquation avec la vérité rationnelle du marché (O'Toole, Meier, 2011).
2. « Lugo (2008) définit les services écosystémiques comme étant les bénéfiques que les populations tirent des écosystèmes, tandis que les services environnementaux seraient les bénéfiques fournis par l'homme aux écosystèmes » (Bonin, Antona, 2012, p. 6).
3. Ainsi, par la suite, quand ce n'est pas précisé, la dénomination « SE » regroupera les deux notions.
4. Pour Foucault, « chaque société a son régime de vérité, sa "politique générale" de la vérité : c'est-à-dire les types de discours qu'elle accueille et fait fonctionner comme vrais ; les mécanismes et les instances qui permettent de distinguer les énoncés vrais ou faux, la manière dont on sanctionne les uns et les autres ; les techniques et les procédures qui sont valorisées pour l'obtention de la vérité ; le statut de ceux qui ont la charge de dire ce qui fonctionne comme vrai ». (Foucault, 1976, 2001, p. 112).
5. L'État néolibéral pour Michel Foucault place le marché et ses instruments, au premier rang desquels la concurrence, au cœur de l'action publique. Dès lors, le parangonnage, la comparaison et le prix se trouvent institués au cœur des principes de gouvernement. Cette conception rejoint en cela les préceptes managériaux du NPM (Mercier, 2002).
6. L'OCDE produira quantité de rapports aux titres plus évocateurs les uns que les autres : « Governance in Transition: Public Management Reform in OECD Countries », (1995), « Performance Management in Government » (1996) ou encore « Public Management Reform and Economic and Social Development » (1998).

7. Le MEA ("Millennium Ecosystem Assessment") commandé par le président des Nations unies (2001-2005); le programme "Business and Biodiversity" de l'UICN (2003); le programme "Business and Biodiversity Offset" (2009) qui associe des entreprises à des ONG (Organisations non gouvernementales); et surtout le TEEB (The Economics of Ecosystems and Biodiversity), qui est une émanation du PNUE, le Programme des Nations unies pour l'environnement Nations-Unies pour l'Environnement (2008-2010) » (Daccache, 2011, p. 55).

8. "Increasing the use of economic instruments and market-based approaches in the management of ecosystem services – including creation of markets (for instance, the carbon market), payment for ecosystem services (such as water), cap-and-trade systems for pollutant reduction, mechanisms for consumers to express preferences through markets, and user fees and taxes [...]" (MEA, 2005, p. 23).

9. Reprenant des rapports, travaux et de la littérature grise des ministères de l'Agriculture, de l'Environnement ainsi que d'organismes publics ou parapublics dont les productions servent de conseils à l'action publique : Caisse des dépôts biodiversité (CDC Biodiversité), Conseil économique pour le développement durable (CEDD) ou encore Commissariat général au développement durable (CGDD).

10. Dans la lignée des travaux initiés par le programme SERENA, www.serena-anr.org

11. Les documents de compte-rendu établissant une liste des acteurs présents révèlent la participation systématique d'un représentant du ministère de l'Environnement lors des réunions organisées par le ministère de l'Agriculture ayant pour thématique les services environnementaux.

12. L'identification des MAET en tant que PSE peut certainement être discutée du point de vue de la théorie économique. Toutefois, peu de tentatives de mise en place de PSE rassemblent l'intégralité des critères définis par Sven Wunder (Muradian *et al.*, 2010). Par ailleurs, l'action publique de préservation de la biodiversité française ayant assimilé les MAET aux PSE, il nous semble pertinent de les évoquer comme tels.

13. « Les instruments ne sont pas de la "pure technique", ils produisent des effets spécifiques indépendants des objectifs affichés et ils structurent l'action publique selon une logique qui leur appartient » (Lascoumes, Le Galès, 2005, p. 31).

RÉSUMÉS

Le développement d'une approche managériale véhiculée notamment par les cadres cognitifs et pratiques du New Public Management a favorisé l'institutionnalisation d'indicateurs de performances et d'efficacité dans les pratiques professionnelles du secteur public. Cela a concouru à l'installation des services écosystémiques et à leur opérationnalisation à travers les Paiements pour services environnementaux. Partant de ce constat, l'article se propose d'étudier les conditions de production d'outils et procédures d'évaluation monétaire au sein des politiques publiques environnementales, ainsi que la perception de la valeur qu'ils y établissent à travers l'exemple de la monétarisation des services écosystémiques.

Public policies have known a new managerial approach growth promoted by the cognitive and practice framework of New Public Management. This development has empowered the institutionalization of efficiency and effectiveness indicators in public sector's practices. In fact, it seems that ecosystem services and payments for environmental services register in this new

philosophy. Drawing on this, this paper proposes to consider the production's conditions of tools and monetary evaluation procedures in environmental policies. Finally, the article argues that this procedures contains and disseminate a reduction point of view about the biodiversity value.

INDEX

Mots-clés : services écosystémiques, services environnementaux, paiements pour services environnementaux, politiques publiques, New Public Management

Keywords : ecosystem services, environmental services, environmental services payments, public policies, New Public Management

AUTEUR

RÉMY PETITIMBERT

Rémy Petitimberty est doctorant en sciences politiques au sein du cabinet de conseils ExtraCité, et membre du Centre d'études et de recherches administratives, politiques et sociales (CERAPS/Lille 2), remy.petitimberty@laposte.net