Développement durable et territoires

Économie, géographie, politique, droit, sociologie

Vol. 7, n°1 | Avril 2016

Analyse institutionnelle des paiements pour services environnementaux

Paielements pour services environnementaux : nouveaux instruments de politique publique environnementale

Payments for environmental services : new instruments for environmental public policy

Claire Etrillard

Édition électronique

URL : <https://journals.openedition.org/developpementdurable/11274>

DOI : 10.4000/developpementdurable.11274

ISSN : 1772-9971

Éditeur

Association DD&T

Référence électronique

Claire Etrillard, « Paiements pour services environnementaux : nouveaux instruments de politique publique environnementale », *Développement durable et territoires* [En ligne], Vol. 7, n°1 | Avril 2016, mis en ligne le 11 avril 2016, consulté le 15 février 2023. URL : <http://journals.openedition.org/developpementdurable/11274> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/developpementdurable.11274>

Ce document a été généré automatiquement le 29 septembre 2020.

Creative Commons - Attribution - Pas d'Utilisation Commerciale 4.0 International - CC BY-NC 4.0

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>

Paielements pour services environnementaux : nouveaux instruments de politique publique environnementale

*Payments for environmental services : new instruments for environmental
public policy*

Claire Etrillard

- 1 Dans un contexte d'anthropisation des milieux naturels et d'incertitudes liées aux changements globaux (raréfaction des ressources naturelles, réchauffement climatique, etc.), le développement de nouveaux instruments de politique publique permettant de repenser les relations entre acteurs de la société au bénéfice des écosystèmes est recherché. Parmi ces instruments novateurs, les paiements pour services environnementaux (PSE) dont le principe consiste à rémunérer les usagers du sol pour les services qu'ils produisent et à faire payer les bénéficiaires de ces services, apparaissent comme une voie intéressante.
- 2 Cette idée de rémunérer les usagers du sol pour les bienfaits environnementaux qu'ils produisent a suscité de l'intérêt dans le domaine de la conservation des forêts tropicales, notamment au Costa Rica (Karsenty *et al.*, 2010). Grâce aux PSE, les usagers du sol sont incités à préférer la conservation des forêts moyennant un paiement plutôt que l'exploitation c'est-à-dire la conversion des forêts en terres agricoles. Tandis que sans PSE, le bénéfice retiré par l'exploitation serait supérieur à celui procuré par la conservation, alors même que cette exploitation génère des coûts pour la société en termes de perte de biodiversité. D'autres expériences emblématiques ont favorisé l'essor du concept de PSE. Dans les années 1990, la ville de New York a par exemple choisi de rétribuer les agriculteurs situés au niveau du bassin versant alimentant la ville en eau pour leurs actions de prévention des pollutions. La ville a ainsi évité la construction d'une station de traitement des eaux plus coûteuse. D'une manière générale, l'instrument PSE

apparaît utile dans le cadre du financement d'exploitants engagés dans des activités en faveur de l'environnement (FAO, 2007).

- 3 Une première définition des PSE a été proposée par Sven Wunder. Selon ce chercheur, il s'agit d'« *une transaction volontaire dans laquelle un service environnemental défini (ou un usage des sols permettant d'assurer ce service) est acheté par un (ou plusieurs) acquéreur à un (ou plusieurs) fournisseur, si et seulement si ce dernier assure effectivement la provision du service (conditionnalité)* » (Wunder, 2005). Cette définition a été critiquée comme étant trop restrictive (Muradian *et al.*, 2010). Quoi qu'il en soit, les PSE se révèlent protéiformes, mais ils nécessitent : 1/ une gouvernance avec des acteurs souvent variés (collectivités publiques, associations, entreprises, etc.) ; 2/ un financement avec des sources multiples et combinables entre elles (financement par les bénéficiaires du service, par la puissance publique, etc.) ; 3/ un paiement tantôt monétaire ou en nature, fixe ou négocié, voire sous forme d'enchères inversées, et distribué aux fournisseurs de services, individuellement ou collectivement.
- 4 Du point de vue juridique, les PSE apparaissent comme des constructions contractuelles, même si un minimum ou un seuil environnemental peut être imposé unilatéralement par la puissance publique lorsqu'elle est partie contractante. La relation contractuelle suppose que les parties (fournisseurs et acquéreurs de services) s'entendent sur les modalités de mise en œuvre du PSE et sur le paiement octroyé en contrepartie du respect des obligations. Pour autant, la réflexion juridique autour des PSE semble accuser un certain retard par rapport aux recherches menées en économie et en écologie, alors que ceux-ci pourraient selon toute vraisemblance devenir des instruments de politique publique importants, qui viendraient en complément des autres instruments existants (taxes, marchés de crédits, etc.).
- 5 Même si des incertitudes quant à leur nature exacte, leur efficacité réelle, voire leur lien avec les mécanismes de marché existent à ce jour, il apparaît intéressant de s'interroger sur les apports potentiels du concept de PSE (1) et sur l'opérationnalité juridique de tels dispositifs (2).

1. Les apports potentiels du concept de PSE

- 6 À l'origine, l'idée de services rendus par l'entremise des écosystèmes, de même que celle d'une évaluation monétaire de ces services, étaient surtout destinées à alerter l'opinion publique et les gouvernements sur l'importance du bon fonctionnement des écosystèmes (Costanza *et al.*, 1997). Aujourd'hui, les PSE apparaissent comme une voie d'évolution opportune et pragmatique (Bureau, 2010), en ce sens qu'ils peuvent permettre de développer la rémunération de pratiques favorables à l'environnement (1.1), en conjuguant financements publics et privés (1.2).

1.1. La rémunération de services environnementaux...

- 7 Depuis l'évaluation mondiale des écosystèmes ou *Millennium Ecosystem Assessment* commanditée par le secrétaire général de l'ONU dans les années 2000 (MEA, 2005), de nombreuses études, notamment en sciences humaines, ont été menées pour tenter de comprendre les processus à l'origine des services liés au fonctionnement des écosystèmes et identifier les solutions de préservation envisageables (TEEB, 2005 ; CAS, 2009). De ces

études, il ressort que le concept de PSE est mobilisé pour rémunérer des services qualifiés tantôt d'environnementaux, tantôt d'écosystémiques. Malgré une proximité linguistique certaine, ces deux notions diffèrent. Les services écosystémiques correspondent aux bénéfices que les hommes retirent des écosystèmes. Ils comprennent « des services de prélèvement tels que la nourriture, l'eau, le bois de construction, et la fibre ; des services de régulation qui affectent le climat, les inondations, la maladie, les déchets, et la qualité de l'eau ; des services culturels qui procurent des bénéfices récréatifs, esthétiques, et spirituels ; et des services d'auto-entretien tels que la formation des sols, la photosynthèse, et le cycle nutritif » (MEA, 2005). Les services écosystémiques dérivent de fonctionnalités écologiques qui sont par nature non appropriables (Mission Economie de la Biodiversité, 2014). Quant aux services environnementaux, ils correspondent aux services que les hommes se rendent entre eux afin de maintenir ou d'améliorer les écosystèmes. Aussi, ce qu'il s'agit de rémunérer dans le cadre des PSE, c'est par exemple l'usage particulier d'une ressource, l'adoption de pratiques spécifiques ou bien le renoncement à certaines pratiques ou à certains modes de gestion, et non pas les services écosystémiques eux-mêmes.

Figure 1. Schéma du fonctionnement des PSE

- 8 Il existe en France un dispositif pouvant être assimilé à un dispositif PSE : il s'agit des mesures agroenvironnementales et climatiques (MAEC) de la Politique agricole commune (Etrillard, 2015). Selon la Commission européenne, les MAEC visent à encourager les agriculteurs à protéger et à valoriser l'environnement en les rémunérant pour la prestation de services environnementaux. Ce sont des contrats dans lesquels des agriculteurs-fournisseurs de services s'engagent à adopter des pratiques vertueuses pour l'environnement en échange de paiements compensatoires. Dans le cadre de ces mesures, l'exploitant s'oblige à des pratiques environnementales précises allant au-delà de la réglementation préexistante et l'administration s'oblige à verser un financement public couvrant les coûts supplémentaires générés par ces pratiques, les pertes de revenus, ainsi

que des coûts de transaction. Pour autant, l'évaluation de ces mesures laisse apparaître un bilan mitigé : les exploitants ont parfois peu modifié leurs pratiques ; la durée des contrats apparaît souvent trop courte par rapport aux objectifs environnementaux ; l'approche retenue pour le calcul des paiements est celle de la compensation des surcoûts et non une véritable rémunération du service, si bien que les mesures agroenvironnementales sont financièrement peu attractives pour les exploitants (Dupraz et Pech, 2007). Une évolution de ces mesures agroenvironnementales, grâce notamment à l'essor du concept de PSE, est toutefois envisageable et pourrait permettre de les rendre plus incitatives.

- 9 Destinés à rémunérer la fourniture de services environnementaux, les PSE peuvent être financés par des fonds publics, comme c'est le cas pour les mesures agroenvironnementales, mais ils peuvent aussi être financés en tout ou partie par des fonds privés.

1.2. ... grâce à des financements publics et/ou privés

- 10 La mise en place de dispositifs PSE suppose la conclusion de contrats entre des fournisseurs de services environnementaux et les bénéficiaires de ces services, afin de rémunérer les premiers pour leur rôle en faveur de l'environnement. Il peut s'agir de contrats conclus entre des personnes privées et la puissance publique (comme pour les mesures agroenvironnementales) ou de contrats conclus entre des personnes privées uniquement (par exemple entre agriculteurs et bénéficiaires de services environnementaux directement identifiables comme une société exploitant une source). En France, le cas emblématique de PSE reposant sur des financements privés est celui des eaux de Vittel. Depuis les années 1990, la société qui exploite la source d'eau minérale s'est engagée dans un programme PSE afin de réduire significativement le taux de nitrates des eaux de son aquifère (Hellec, 2015). La société a établi, avec l'aide d'agronomes, un cahier des charges de bonnes pratiques agricoles (qui prévoit notamment la suppression de la culture du maïs, le compostage des déjections animales...), puis elle a négocié des contrats individuellement avec les exploitants pour qu'ils changent leurs pratiques en échange de contreparties financières et foncières. Les exploitants qui s'engagent à respecter le cahier des charges reçoivent des aides financières, voient la gestion de leurs effluents prise en charge, bénéficient d'un accès gratuit aux terres agricoles rachetées par l'entreprise, etc. La conception du programme s'est révélée relativement complexe puisque le montant des paiements prend en compte le coût de production du service rendu, l'utilisation du sol, la qualité de l'eau..., mais efficace puisque dix ans ont suffi pour maîtriser le taux de nitrates dans les eaux souterraines exploitées.
- 11 Contrairement à ces PSE privés qui ne sont pas concernés par l'encadrement européen et international de la concurrence, les PSE qui reposent sur des fonds publics constituent des aides d'État au regard du droit européen et leurs versements sont limités aux « *coûts supplémentaires ou aux pertes de revenu découlant de l'observation du programme public* » au regard du droit de l'OMC. En vertu de l'encadrement communautaire des aides d'État, les aides publiques destinées à des bénéficiaires d'un secteur donné sont en principe interdites car elles faussent la concurrence. L'instauration de nouvelles aides qui ne sont pas déjà prévues par le droit communautaire ou la modification d'aides existantes en matière environnementale se révèle donc difficile et peut nécessiter une autorisation

préalable de la Commission européenne (Caylet, 2009). En vertu des règles de l'OMC, les États se sont engagés à améliorer l'accès aux marchés et à réduire les subventions qui ont des effets de distorsion des échanges, notamment dans le secteur agricole. La protection de l'environnement justifie toutefois des exemptions aux engagements de réduction en matière de soutiens internes. Mais les mesures dites de la « boîte verte » doivent avoir des effets de distorsion sur les échanges ou sur la production nuls ou minimes, s'inscrire dans le cadre d'un programme public financé par des fonds publics, ne pas avoir pour effet d'apporter un soutien des prix aux producteurs, être limitées aux coûts supplémentaires ou aux pertes de revenu découlant de l'observation du programme public... Ces critères définissant la catégorie verte constituent un frein certain à l'adoption de dispositifs PSE reposant sur des financements publics.

- 12 Grâce à des financements tant publics que privés, les PSE peuvent permettre de promouvoir les comportements bénéfiques pour les écosystèmes. Ils constituent par conséquent des instruments théoriquement intéressants, mais dont la mise en œuvre opérationnelle peut apparaître délicate.

2. Les difficultés opérationnelles des PSE

- 13 Les PSE ne sont intéressants en pratique que s'ils financent des actions additionnelles (sans effet d'aubaine) et si tout risque de chantage environnemental (« si vous ne me payez pas, je détruis ») est écarté (Wunder, 2007). Au-delà de ces considérations générales, la mise en place de dispositifs de PSE suppose une ingénierie contractuelle assez complexe, dans la mesure où des difficultés liées à la durée des contrats, aux résultats en matière de services environnementaux à atteindre, au support matériel de ceux-ci (la propriété sous-jacente), etc. peuvent apparaître. À cet égard, les outils juridiques existants peuvent sembler insuffisants (2.1), ce qui tend à justifier le développement de nouveaux instruments (2.2).

2.1. L'insuffisance des outils juridiques existants...

- 14 Les outils juridiques utiles à l'élaboration d'obligations contractuelles qui permettent la mise en œuvre et la pérennisation de services environnementaux apparaissent à maints égards insuffisants. Le temps des contrats humains (par exemple, 9 ans renouvelables pour les baux ruraux) n'est pas réellement approprié aux enjeux des écosystèmes (un sol fertile, une forêt stockant le carbone... supposent des siècles, voire des millénaires). L'élaboration de contrats de PSE qui soient à la fois efficaces et trans-générationnels se révèle donc assez difficile en l'état actuel du droit (Labat, 2014 ; Karsenty *et al.*, 2015).
- 15 Conscients de ces difficultés liées au temps long des écosystèmes et à la propriété qui en est le support, l'idée d'une servitude conventionnelle en droit français est défendue. L'actuel projet de loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages prévoit à cet égard l'introduction d'un nouvel article L. 132-3 dans le code de l'environnement pour autoriser le propriétaire d'un fonds à créer sur celui-ci une obligation environnementale *intuitu rei* durable et automatiquement transmissible à ses ayants cause, qu'ils soient universels ou particuliers. Ce nouvel article L. 132-3 devrait en effet permettre « *aux propriétaires de biens immobiliers de contracter avec une collectivité publique, un établissement public ou une personne morale de droit privé agissant pour la protection de l'environnement en vue de faire naître à leur charge, ainsi qu'à la charge des*

propriétaires successifs du bien, les obligations réelles que bon leur semble, dès lors que de telles obligations ont pour finalité le maintien, la conservation, la gestion ou la restauration d'éléments de la biodiversité ou de fonctions écologiques dans un espace naturel, agricole ou forestier ». Avec ce nouvel outil, les obligations affecteront la propriété elle-même afin d'éviter les contingences liées au devenir des personnes parties prenantes au contrat, et elles concerneront la gestion sur un temps suffisamment long afin d'assurer la pérennité des actions mises en œuvre.

- 16 Le succès de l'obligation réelle environnementale, qui pourrait permettre la mobilisation de plusieurs propriétaires fonciers et exploitants autour de projets communs de préservation de services écosystémiques, dépendra de la volonté et de la capacité des acteurs de terrain à l'employer. La création d'autres instruments juridiques pouvant contribuer à la mise en place efficiente de PSE est également envisageable.

2.2. ... rendant nécessaire le développement d'instruments nouveaux

- 17 Parmi les instruments juridiques qu'il est envisageable de créer pour favoriser la mise en place de PSE, la fiducie foncière à vocation environnementale apparaît intéressante. La fiducie (trust) est un contrat qui permet un transfert de propriété limité dans son usage et dans le temps. La fiducie consiste pour le fiduciaire à remettre à un fiduciaire un bien pour qu'il le gère d'une manière convenue par avance, avant de le restituer à un bénéficiaire (qui peut être le fiduciaire) à l'échéance d'un délai déterminé. La fiducie foncière n'est pas reconnue, alors qu'elle pourrait permettre à un propriétaire-fiduciaire de confier son fonds à un gérant-fiduciaire (par exemple un conservatoire d'espaces naturels, une association environnementale, etc.). Ce gérant-fiduciaire devrait respecter un cahier des charges visant à garantir le maintien ou la restauration de services écosystémiques et fixant le niveau de rémunération, pendant une durée déterminée. Au terme du délai, le gérant-fiduciaire devrait restituer les terres au bénéficiaire. La fiducie foncière à vocation environnementale, sous réserve d'une bonne articulation avec les baux ruraux notamment, offre une voie intéressante pour la mise en œuvre des PSE.
- 18 L'idée de patrimoine naturel offre une autre voie intéressante pour la mise en place de PSE. À l'image de ce qui existe pour le patrimoine culturel, il peut être souhaitable de reconnaître un intérêt collectif à la préservation de la nature. Le patrimoine naturel se superposerait alors au droit de propriété : un même fonds relèverait à la fois d'une propriété privée et d'un patrimoine naturel commun (Ost, 2003). Dans le domaine culturel, un immeuble classé ou inscrit à l'inventaire des monuments historiques est à la fois la propriété d'une personne privée et un bien qui fait partie d'un patrimoine commun à protéger. Le propriétaire reste le propriétaire, mais il a par exemple l'obligation de ne pas transformer l'immeuble, d'en préserver les caractères esthétiques, etc., en contrepartie de quoi, il bénéficie généralement d'avantages fiscaux. La transposition de ce raisonnement s'agissant de l'environnement n'apparaît toutefois pas aisée compte tenu notamment de la difficulté à donner une définition du patrimoine naturel (qui se prête moins à l'inventaire que le patrimoine culturel).
- 19 En conclusion, adapter ou imaginer de nouveaux outils juridiques apparaît en l'état utile au développement des PSE. Pour autant, la diversité des interventions envisageables (en fonction de qui finance le PSE, en fonction de l'aspect volontaire ou non du financement...) peut laisser craindre des difficultés d'appréhension du concept par les acteurs

potentiels. Les acteurs publics restent à ce jour contraints par l'encadrement des aides publiques et peu habitués à négocier au cas par cas. Quant aux acteurs privés, il ne sera peut-être pas évident (au-delà de certains cas emblématiques comme Vittel) de les convaincre de l'utilité de dédier des moyens financiers à la production de biens publics tels que le maintien de la biodiversité. La mise en œuvre et le développement des PSE dépendront en grande partie de la volonté et de la capacité de ces acteurs multiples à les mobiliser.

BIBLIOGRAPHIE

- Bureau D., 2010, *Les "PSE" : des rémunérations pour les services environnementaux*, Conseil Économique pour le développement durable, n° 17.
- CAS (Centre d'Analyse Stratégique), 2009, *Approche économique de la biodiversité et des services liés aux écosystèmes : contribution à la décision publique*, Bernard Chevassus-au-Louis (dir.), 378 p.
- Caylet S., 2009, *Conventions conclues entre collectivités publiques et agriculteurs en vue du développement par soutiens publics incitatifs, de pratiques favorisant une meilleure qualité des eaux. Place de l'Agence de l'eau dans ces dispositifs contractuels*, Rapport de l'Agence de l'eau Seine-Normandie.
- Costanza R., d'Arge R., de Groot R., Farberk S., Grassot M., Hannon B., Limburg K., Naeem S., O'Neill R. V., Paruelo J., Raskin R. G., Sutton P. et van den Belt M., 1997, "The value of the world's ecosystem services and natural capital", *Nature*, 387 (6630), p. 253-260.
- Dupraz P., Pech M., 2007, Effets des mesures agri-environnementales, INRA Sciences Sociales, n° 2-3, 6 p.
- Etrillard C., 2015, « Contrats et écosystèmes agricoles : des mesures agroenvironnementales aux paiements pour services environnementaux », *Droit de l'environnement*, n° 237, p. 296.
- Hellec F., 2015, « Revenir sur l'exemplarité de Vittel : formes et détours de l'écologisation d'un territoire agricole », *Vertigo*, vol. 15, n° 1.
- Karsenty A., Guingand A., Langlais A., Polge M.-C., 2015, Du Sud au Nord : regards croisés sur les Paiements pour Services Environnementaux, *Les cahiers de Biodiv'2050*.
- Karsenty A., Sembres T., Randrianarison M., 2010, « Paiements pour services environnementaux et biodiversité dans les pays du sud. Le salut par la "déforestation évitée" », *Revue Tiers Monde*, n° 202, p. 57-74.
- Labat B. (coord.), 2014, *Droit réel au profit de la biodiversité : comment le droit peut-il contribuer à la mise en œuvre des paiements pour services environnementaux ?*, *Humanité et biodiversité, Mission économie de la biodiversité*, Fondation Nicolas Hulot.
- MEA, 2005, *Ecosystem Wealth and Human Well-being*, Island Press.
- Mission Économie de la Biodiversité, 2014, *Les Paiements pour Préservation des Services Écosystémiques comme outil de conservation de la biodiversité. Cadres conceptuels et défis opérationnels pour l'action*, BIODIV'2050, n° 1, février 2014, CDC Biodiversité.

Muradian R., Corbera E., Pascual U., Kosoy N. et May P. H., 2010, "Reconciling theory and practice : An alternative conceptual framework for understanding payments for environmental services", *Ecological Economics*, 69, p. 1202-1208.

FAO, 2007, *La situation mondiale de l'alimentation et de l'agriculture. Payer les agriculteurs pour les services environnementaux*, Rome, FAO, 240 p.

Ost F., 2003, *La nature hors la loi*, La découverte, Coll. Sciences humaines et sociales.

TEEB, 2009, *The Economics of Ecosystem and Biodiversity for national and international policy makers*, 429 p.

Wunder S., 2005, "Payments for environmental services : some nuts and bolts", *CIFOR Occasional Paper*, n° 42, 26 p.

Wunder S., 2007, "The Efficiency of Payments for Environmental Services in Tropical Conservation", *Conservation Biology*, 21 (1), p. 48-58.

RÉSUMÉS

Les paiements pour services environnementaux (PSE) sont des instruments incitatifs qui consistent à offrir une rémunération en contrepartie de l'adoption de pratiques favorables à la préservation de l'environnement. Ils reposent sur des constructions contractuelles qui peuvent impliquer des acteurs privés (propriétaires fonciers, entreprises, associations...) et des acteurs publics (État, collectivités territoriales...). Ils constituent une voie d'évolution des politiques environnementales intéressante, mais leur mise en œuvre effective nécessite une mise en musique juridique.

droit, économie, environnement, contrats, services environnementaux, obligation environnementale réelle, fiducie foncière, patrimoine naturel

Payments for environmental services (PES) are incentive instruments. They are to provide remuneration for the adoption of practices conducive to the preservation of the environment. They are based on contractual structures that can involve private actors (landowners, companies, associations...) and public actors (State, local authorities...). They are an interesting way of changing environmental policies but their effective implementation requires some legal adjustments.

INDEX

Keywords : right, economy, environment, contracts, environmental services, real environmental obligation, land trust, natural heritage

AUTEUR

CLAIRE ETRILLARD

Claire Etrillard est docteur en Droit et ingénieur à l'INRA, UMR 1302 SMART (Structures et Marchés Agricoles, Ressources et Territoires). Elle est spécialisée en droit de l'environnement. Ses recherches ont trait aux évolutions des politiques publiques liées à l'environnement, Claire.Etrillard@rennes.inra.fr