

LES PAIEMENTS POUR SERVICE ENVIRONNEMENTAL UN OUTIL DE DÉVELOPPEMENT LOCAL DURABLE ?

ÉLÉMENTS DE RÉFLEXION POUR UN POSITIONNEMENT POLITIQUE ET OPÉRATIONNEL DU GRET SUR LES PSE

Les paiements pour service environnemental (PSE) connaissent un succès grandissant auprès des chercheurs, des concepteurs de politiques publiques et des ONG. Conçus pour favoriser le développement durable local, ils soulèvent néanmoins de nombreuses questions, jusqu'à susciter parfois une certaine méfiance.

Face à cette contradiction, le Gret a soumis le concept de PSE à une discussion interne au cours de plusieurs ateliers rassemblant des intervenants spécialisés dans les domaines de la gestion des ressources naturelles, de l'accès à l'énergie et des négociations internationales sur la biodiversité et le climat. Le présent rapport intègre les points forts ayant émergé de ces échanges.

Les PSE : pourquoi tant d'engouement ?

Le concept des PSE repose à la fois sur le principe « pollueur payeur » théorisé par Arthur Pigou et sur les recherches de Ronald Coase ayant établi qu'en l'absence de coûts de transaction, l'intervention de l'État n'est pas nécessaire pour que les auteurs et les victimes des atteintes à l'environnement fixent par contrat le montant d'une compensation convenant à l'ensemble des parties.

Légitimés par la Convention sur la diversité biologique et la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques signées en 1992 puis évoqués dans le cadre des négociations internationales sur l'environnement suivantes, les PSE font l'objet d'une première théorisation en 2005 dans un article de Sven Wunder, qui les définit comme :

- a) une transaction volontaire où
- b) un service environnemental bien défini (ou un usage du sol susceptible de procurer ce service)
- c) est acheté par (au moins) un acheteur de services
- d) à (au moins) un fournisseur de services
- e) si et seulement si le fournisseur du service le procure effectivement (conditionnalité).

Aujourd'hui, les PSE sont considérés comme des instruments de marché. On leur prête différents avantages théoriques auxquels les politiques et les opérateurs de terrain sont devenus particulièrement sensibles. Ils permettraient par exemple d'assurer à la fois efficacité économique, efficacité environnementale et équité. Pour les bailleurs, ce dispositif simple et théoriquement parfait serait par ailleurs susceptible de venir pallier l'insuffisance des fonds publics tandis que les ONG de conservation y voient un moyen de prolonger les Projets de conservation et de développement intégrés (PCDI).

Un instrument à géométrie variable

Néanmoins, il existe dans la pratique une multitude de schémas de PSE, dont peu remplissent les conditions édictées par Wunder. En effet, le fournisseur ou producteur de service n'est pas toujours libre de s'engager dans le processus. En outre, les payeurs ne sont parfois pas des usagers directs du service environnemental concerné. Enfin, certains PSE s'intègrent dans des projets politiques de grande échelle tandis que d'autres sont élaborés par les usagers sur le plan local.

À ce jour, les systèmes de PSE recensés, qui se situent majoritairement en Amérique du Sud et en Asie, portent principalement sur la conservation de bassins hydrographiques, la protection de la biodiversité, la préservation de la beauté des paysages et la séquestration du carbone. Ils réunissent généralement des acheteurs et des fournisseurs de services, mais également des chercheurs et des ONG jouant le rôle d'intermédiaires.

Enfin, l'univers des PSE est aujourd'hui traversé par le mouvement de fond que représentent le succès des marchés de la compensation et la création de produits financiers dérivés liés aux risques environnementaux. De fait, les acteurs financiers sont aujourd'hui en passe de devenir des acteurs majeurs des politiques de conservation.

Deux exemples de PSE locaux

À Madagascar, un dispositif de paiement pour services hydrologiques a été mis en place par le Gret et l'IRD sur le site de la microcentrale hydroélectrique de Tolongoïna. Après définition de principes préalables à la conception du projet, des enquêtes et des ateliers participatifs ont permis de constater que les acteurs avaient des attentes variables. Le Gret et l'IRD se sont ensuite attachés à définir le service environnemental et son coût puis à choisir les arrangements institutionnels à même d'instaurer un plan de financement et de paiement ainsi qu'un processus de décision et de résolution des conflits.

Cette expérience originale et conforme aux principes de Wunder a permis de montrer que

dès lors que les populations expriment leurs attentes et trouvent collectivement des solutions, les PSE locaux contribuent au développement rural en créant de nouveaux rapports de force et de nouvelles richesses. Toutefois, le projet s'est révélé difficilement généralisable, notamment en raison des coûts générés par la démarche de recherche-action.

Dans le cadre du projet international REDD+, destiné à enrayer la déforestation *via* un mécanisme de paiements internationaux et à promouvoir la gestion durable des forêts, des PSE seront par ailleurs utilisés pour catalyser les initiatives locales portant sur le carbone forestier. Certains définissent du reste le mécanisme REDD+ lui-même comme un PSE international. Néanmoins, l'expérience suscite des questions concernant le calcul du coût du service environnemental rendu. En outre, le principe de propriété de crédits carbone fait encore débat.

Un grand écart entre la théorie, le discours et la pratique

La majorité des PSE existants ne répondent pas aux conditions édictées par Wunder. Il existe donc un décalage important entre la théorie économique, le discours des promoteurs du dispositif au niveau international et la pratique de terrain. En effet, les PSE volontaires et impliquant exclusivement des acteurs privés relèvent de l'exception.

En outre, concilier efficience économique, efficacité et équité représente un véritable défi, par exemple en raison de l'existence de coûts de transaction importants, mais également du fait des subtilités méthodologiques inhérentes au principe-même de service environnemental et de la difficulté de circonscrire le périmètre des bénéficiaires.

La notion d'instrument de marché suscite par ailleurs de fortes oppositions politiques sur le plan international dans la mesure où elle est associée à un certain désengagement de l'État. Néanmoins, la conception, la mise en œuvre et la pérennisation de ces outils reviennent aux autorités publiques, tout comme la définition des objectifs de protection de l'environnement.

Éléments de principe et de méthodologie pour le Gret

Le Gret se montre prudent au vu des risques pouvant découler d'une généralisation des PSE. Outre la difficulté de conjuguer équité et efficacité, ce dispositif est en effet susceptible d'exacerber des conflits financiers, de favoriser l'apparition d'une nouvelle bulle financière ou de générer une forme de chantage écologique.

Le Gret ayant pour principe de s'appuyer sur le terrain pour réfléchir aux politiques publiques, il entend néanmoins développer, en partenariat avec des institutions de recherche, le champ d'expérimentation des PSE tels que définis par Wunder en mettant les PSE au service du développement rural, en favorisant une approche participative et multidisciplinaire, et en innovant en matière d'arrangements institutionnels.

Enfin, le Gret considère qu'il relève de son rôle d'assurer l'articulation des actions locales et des politiques publiques.

Cette synthèse a été rédigée par Paule Drubigny

* * * * *

Référence : CHETAILLE, Anne ,

« Les paiements pour service environnemental, un outil de développement local durable ? Éléments de réflexion pour un positionnement politique et opérationnel du Gret sur les PSE »,

Études et Travaux en ligne n°39, Paris, Gret, 2013, 48 pages.

Tous les ouvrages de la collection
Études et travaux en ligne
sont téléchargeables gratuitement sur
le site web du Gret (www.gret.org).

Gret

45 bis avenue de la Belle Gabrielle
94 736 Nogent sur Marne Cedex

Tél. : 33 (0)1 70 91 92 04 – Fax : 33 (0)1 70 91 92 01
www.gret.org — diffusion@gret.org

GRET

Professionnels du
développement
solidaire